

中国涉非领事保护分析*

夏莉萍

内容提要 近期,在非洲国家频频发生中国公民安全事件,涉非领事保护问题引起广泛关注。通过对中国外交部网站海外安全信息(2006年6月至2012年10月)统计和对在非中资公司进行问卷调查,在非中国公民遭遇的安全风险大致可分为政治风险、社会治安风险、因中国公民自身违法违规行为所带来的安全风险、流行性疾病蔓延、恐怖袭击、海盗袭击、意外事故、经济诈骗和自然灾害几种类型。针对非洲国家安全形势复杂的特点,中国驻非使领馆与在非中资企业积极配合,建立了多样化的预防机制和有效的应急反应机制,保护在非中国公民和中资企业的安全。在目前中国涉非领事保护中仍然存在一些值得思考的问题。

关键词 领事保护 非洲 中国公民 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、教授(北京 100037)。

非洲大陆是中国实施“走出去”战略的重要依托,也是对外直接投资增长最快的地区之一。目前,非洲是中国的第二大海外工程承包市场和第四大海外投资目的地。截止2012年6月,2 000多家各类中国企业在非洲50个国家生根,^①中国公民也随之步入非洲大地。据中国外交部网站资料,进入新世纪以来,有50多万中国人移居到非洲。^②也有媒体报道,至2012年初,约有

* 本文系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”的阶段研究成果。

① 温家宝:《深化务实合作 促进共同发展——在第四届中非企业家大会开幕式上的讲话》,载《人民日报》2012年7月19日。

② 《在非洲的中国人》, <http://www.fmprc.gov.cn/zflt/chn/zfgx/zfgxrwj/1883665.htm>, 2011-11-02。

100 万中国公民在非洲从事各种经营活动。^① 值得注意的是,近年来,在非洲大陆,如埃及、苏丹、刚果(金)、尼日利亚、加纳等国屡屡发生涉及中国公民安全的事件,这表明涉非领事保护已成为一个突出问题。有鉴于此,2012 年 7~9 月,笔者曾对 18 个非洲国家^②的 128 家中资企业就涉非领事保护问题进行了问卷调查。^③ 因此,本文拟以调查问卷和文本信息分析为研究方法,以期探求在非中国公民所遭遇的安全风险总体情况,并尝试回答:中国涉非领事保护有何特点?值得思考和改进之处何在?

本文论及的领事保护是指“一国的领事机关或领事官员,根据派遣国的国家利益和对外政策,于国际法许可的限度内,在接受国保护派遣国及其国民的权利和利益的行为。”^④ 领事保护的内容包括:“当本国公民、法人的合法权益在驻在国受到不法侵害时,中国驻外使、领馆依据公认的国际法原则、有关国际公约、双边条约或协定以及中国和驻在国的有关法律,反映有关要求,敦促驻在国当局依法公正、友好、妥善地处理。领事保护还包括我驻外使、领馆向中国公民或法人提供帮助或协助的行为,如提供国际旅行安全方面的信息、协助聘请律师和翻译、探视被羁押人员、协助撤离危险地区等。”^⑤ 涉非领事保护是领事保护工作的重要组成部分。涉非领事保护的主体为中国驻非使领馆、外交部和其他政府部门,客体是在非中资企业和中国公民,但由于在非中国公民群体主要以成建制派出的员工为主,中资企业在涉非领事保护中发挥着重要作用。

在非中国公民遭遇的安全风险类别

笔者对于中国公民在非洲遭遇安全风险的分析主要基于以下两种路径为

① 《专家称我公民在外遭绑架增多因中国影响力大》, [http://news.sina.com.cn/c/2012-02-02-02/040323868772.shtml](http://news.sina.com.cn/c/2012-02-02/040323868772.shtml), 2012-02-08.

② 这 18 个国家分别为多哥、毛里塔尼亚、乍得、加纳、刚果(布)、刚果(金)、喀麦隆、科特迪瓦、马里、尼日尔、中非共和国、贝宁、加纳、几内亚、尼日利亚、塞内加尔、赞比亚和纳米比亚。

③ 在接受调查的企业中,约一半(62 家,占 48%)企业从事建筑承包业;从事采矿和能源行业的有 18 家,占总数的 14%;从事外贸行业的有 9 家,占 7%;从事其他行业的占 26%。另外,还有约 5%的企业未回答这个问题。

④ 钱其琛主编:《世界外交大辞典》,世界知识出版社,2005 年版,第 1215~1216 页。

⑤ 中华人民共和国外交部领事司:《中国领事保护和协助指南》(2010 年插图版), <http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/fw/lsw/lshh/P020091221621946131093.pdf>, p. 20, 2010-02-01.

依据：其一是中国外交部网站的海外安全提醒信息。中国外交部网站“海外安全”栏目自 2006 年 6 月 27 日至 2012 年 10 月 30 日之间发布的海外安全信息统计^①结果表明，相对于世界其他地区而言，在非中国公民面临的安全风险较高。从表 1 中可以看出，在上述统计时段里，外交部网站总共发布了 932 条海外安全提醒信息，关于非洲大陆的安全提醒信息的数量仅次于亚洲，有 288 条，占总数的 30.9%。

表 1 外交部网站海外安全提醒信息区域分布表（2006 年 6 月~2012 年 10 月）

地区	安全信息数量（条）	地区	安全信息数量（条）
非洲	288	北美洲	30
亚洲	302	拉美及加勒比	49
欧洲	192	大洋洲	69
其他	2		
总计	932		

资料来源：笔者根据外交部网站海外安全提醒信息条目统计而成。

表 2 在非中资企业和中国公民安全风险类别占比^②

	中资企业	中国公民
安全风险类别	政治因素（81%）；不熟悉当地的法律法规（61%）；治安不佳，抢劫、盗窃等比较严重（56%）；签证难办（26.5%）；与当地居民沟通困难，难以融入（20%）当地部族、宗派复杂，难以相处（10%）；其他（15.6%）。	治安不佳，抢劫、盗窃等比较严重（61%）；不熟悉当地的法律法规（60%）；政局不稳（43%）；当地人对中国不友好（15%）；其他（12.5%）

说明：在收回的问卷中，特别标明了中资企业在非洲遭遇安全风险的一些其他情况，如原材料供应不能确保、当地工会势力强大、非洲合作伙伴不诚信、疟疾等流行性疾病、交通安全、中国公司面临双重税收风险等。关于中国公民在非遇到的其他安全风险包括：当地人喜欢敲诈勒索中国人、交通事故、医疗条件差、因语言障碍、风俗习惯不同引起误会，难以融入当地等。

资料来源：笔者根据 2012 年 7~9 月进行的涉非领事保护调查问卷统计的结果。

其二是笔者对在非中资企业所进行的涉非领事保护问卷调查。128 家受访

① 中国外交部网站目前所能查阅的最早的海外安全信息为 2006 年 6 月 27 日发布的。

② 笔者在涉及问卷时给出了不同的选项，允许多选。

企业中，只有5家认为所在国非常安全；^①约60%的企业（77家）认为所在国比较安全，日常工作和生活基本上没什么问题；约30%（39家）的企业认为所在国安全状况一般，外出需谨慎；5%（7家）的企业认为所在国非常不安全，时刻需要小心。关于安全风险的种类的调查结果见表2。

从总体看，中国公司在非洲遭遇的安全风险大致可分为以下几类：

（一）政治风险

政治风险是指因为所在国大选、政局变化等因素所带来的局势动荡。此类风险位列各类风险首位。外交部发布的此类海外安全信息有83条，占总数的28.8%。在接受问卷调查的128家非中资企业中，超过1/3（36.7%，47家）认为政治风险是他们在非洲经营遇到的最大风险。据笔者统计，过去6年中，外交部网站所发布的关于局势动荡的安全提示涉及到埃及、布基纳法索、布隆迪、刚果（金）、吉布提、几内亚、几内亚比绍、加蓬、喀麦隆、科摩罗、科特迪瓦、肯尼亚、莱索托、利比亚、马达加斯加、马里、莫桑比克、南非、尼日尔、尼日利亚、塞内加尔、苏丹、南苏丹、突尼斯、乌干达、赞比亚、乍得等27个非洲国家，占非洲国家总数的一半。

非洲国家的局势动荡大致分为以下几种情况：其一，大选前后局势动荡。除“逢选易乱”外，由于非洲政治体制的脆弱性，选举以外的其他原因，如领导人突然病逝，也可能引发局势动荡。尤其值得注意的是，在全球化迅猛发展的大背景下，一国局势动荡所产生的“外溢”效应变得特别明显。自2010年底、2011年初开始的所谓“阿拉伯之春”现象是一个突出的例子。2011年上半年，突尼斯、埃及、利比亚等这些原先局势比较稳定的北非国家先后出现局势突变。受此影响，马里和布基纳法索这两个一向被视为局势比较稳定的非洲国家也出现了军人哗变。这些都对当地中国公民的安全造成了严重影响。其二，武装力量分裂割据加剧了局势的不稳定性。索马里自1991年1月原西亚德政权被推翻后，陷入内战，多个政权并存。此外，尼日利亚、乍得和苏丹等国的局势都受到反政府武装力量的影响。其三，边界争端也是局势紧张的导火索。例如，2012年4月，由于苏丹与南苏丹在边界地区哈季利季发生冲突，中国公司与公民不得不撤离该地区。其四，非洲国家工会势力比较强大，工会组织大规模的罢工常常使社会陷入瘫痪。

^① 这5家公司分散在4个非洲国家，分别是毛里塔尼亚、加纳、塞内加尔和赞比亚。

（二）社会治安风险

社会治安问题包括因社会治理能力欠佳而导致的盗窃、抢劫、绑架等案件。这是影响在非中国企业和公民安全的重要因素。中国外交部关于此类问题的安全提醒共有 50 条，涉及 19 个非洲国家，占非洲国家总数的 35%。在收回的调查问卷中，56% 认为中资企业在非洲面临着社会治安风险，61% 认为在非中国公民的日常安全受到此类风险的影响。治安问题中最为突出的是抢劫和绑架等恶性案件，对人们的生命财产安全造成极大威胁。在南非、尼日利亚、安哥拉、刚果（布）等国家，每逢节假日或重大活动时期，抢劫盗窃等现象就更为严重。值得注意的是，受北非政局动荡的影响，一些原来治安形势尚佳的非洲国家也开始出现问题。例如，埃及和突尼斯这两个国家受到政局突变的影响，国内武装抢劫和偷盗等犯罪现象增多。2012 年 3 月，在埃及首都开罗还发生了两名中国工人遭武装分子绑架的事件。据一位埃及安全部队官员称，这是他记忆中在开罗发生的首起绑架外国人并索要赎金的事件。^①

（三）因中国公民自身违法违规行为所带来的安全风险

中国外交部领事司曾进行过统计，在海外中国公民遇到的安全问题中，一半事件由中方人员的不当行为引起。^② 外交部网站发布的安全提醒信息的内容也在不同程度上反映了这一点，在非中国公民违法违规行为主要包括以下 8 类：（1）违反当地就业和经营规定；（2）出入境时携带象牙、色情制品等违禁品或超过规定额度的现金；（3）持用假签证、所持签证种类与入境停留目的不符或出入境时文件准备不全；（4）随便拍照；（5）在飞机上吸烟；（6）涉嫌向警察行贿；（7）非法饮酒；（8）未遵守当地其他法律法规。例如，2012 年 5 月 22 日，105 名中国商人在尼日利亚移民局实施清理“三非”外国人行动中被抓。同日，38 名中国公民因涉嫌非法采金在加纳被警方逮捕。10 月，加纳执法部门对一些采金矿区进行清查，先后拘捕了 90 多名涉嫌非法采金的中国公民，清查行动中 1 名中国公民死亡。中国公民违法违规的情况又可分为两种，一是如调查问卷中所反映的那样，在非中国公民对非洲国家的法律法规不了解；二是在非一些中国公民确实存在存有侥幸心理，为利益驱

^① 刘一、屈畅：《两名中国工人埃及遭绑架后获释》，载《北京青年报》2012 年 3 月 2 日。

^② 参见中国外交部领事司司长魏苇在 2008 年 8 月 5 日举行的《世界知识》论坛上的发言，论坛主题为“企业和个人，海外遇事怎么办”，http://news.xinhuanet.com/overseas/2008-08/31/content_9743308.htm, 2012-10-28.

动，不惜以身试法。

（四）流行性疾病蔓延

非洲是世界上流行病高发区。且不说非洲大陆艾滋病和疟疾的肆虐，仅就中国外交部网上提及的其他流行病而言，其关于流行性疾病的安全提示涉及 20 个非洲国家，占非洲国家总数的 37%。流行性疾病频发的几个国家为刚果（布）、加纳、乌干达、坦桑尼亚、莫桑比克等。疾病类型主要包括埃博拉、切昆贡亚热、霍乱、“甲型 H1N1”、骨髓灰质炎、登革热、炭疽热、裂谷热、“H5N1”、黄热病等 10 种。其中，爆发面积最广、最频繁的是霍乱。根据外交部网站资料，2006 年 6 月至 2012 年 10 月，在安哥拉、刚果（布）、刚果（金）、几内亚比绍、加纳、津巴布韦、马拉维、莫桑比克、尼日利亚、塞拉利昂、坦桑尼亚和中非共和国均发生了规模较大的流行性疾病。这无疑也给在非中国公民带来安全威胁。

（五）恐怖袭击

外交部网站公布的此类安全提醒信息共 33 条，涉及尼日利亚、尼日尔、肯尼亚、马里、卢旺达、塞内加尔、毛里塔尼亚、阿尔及利亚、摩洛哥、埃及、坦桑尼亚等 11 个国家。在非中国企业和公民直接受到恐怖活动的影响，其中又分为两种情况，其一是专门针对中国公民的恐怖袭击。例如，2007 年 1 月，5 名中国工程人员在尼日利亚河流州被不明身份武装分子劫持，这是在该地区发生的第一起绑架中国工人的事件。同年 4 月，一中资石油公司项目组在埃塞俄比亚索马里州遭武装分子袭击，中方 9 人死亡，7 人被绑架。7 月，一家中国公司在尼日尔工地的负责人被“尼日尔人争取正义运动”组织绑架。2008 年 10 月，尼日尔反政府武装“尼日尔争取正义运动（Niger Movement for Justice）”宣称，计划袭击在尼中资机构和人员。2012 年 1 月，中水电集团在苏丹南科尔多凡州的公路项目遭到反政府武装“苏丹人民解放运动”（北方局）的袭击，29 名中国工人被劫持，一名员工伤亡。其二是恐怖袭击并不专门以中国企业或公民为目标，但他们不幸成为恐怖活动的受害者。例如，2010 年 6 月，阿尔及利亚布伊拉省一军警检查站遭自杀式汽车炸弹袭击，一中资公司人员驾车经过，不幸遇难。

（六）海盗袭击

中国外交部网站发布的此类安全提醒信息共 15 条，海盗袭击的风险集中发生在索马里周边海域。索马里自 1991 年以来一直战乱不断，沿海地区海盗

活动猖獗，被国际海事局列为世界上最危险的海域之一。2008 年下半年，外国船员、船只在索马里附近海域被袭击或劫持事件频繁发生。中国政府明令禁止本国船员、船只进入索马里附近海域。2009 年 4 月，随着各国军舰加强在亚丁湾及附近海域护航，索马里海盗活动范围逐渐东扩并南下，扩大到索马里海域以东 600 海里、塞舌尔以北海域，劫持行动更趋猖獗，多国多艘船只被索马里海盗劫持。在非洲其他地区也发生了中国船只和中国船员受海盗袭击事件。例如，2012 年 2 月，在尼日利亚距离拉各斯港约 170 公里的水域，中国“天维”号轮船被 8 名持枪海盗强行登船，中国船长和轮机长在与海盗搏斗中中弹身亡。

（七）意外事故

意外事故主要表现为交通事故和军火库爆炸等案件。交通事故频发，伤亡惨重。例如，仅 2012 年 2 月间，在尼日利亚连续发生 3 起涉中国公民恶性交通事故，均造成中国公民严重伤亡。比较罕见的是，近两年还发生了两起军火库爆炸事件。2012 年 3 月 4 日，刚果（布）首都布拉柴维尔一军火库发生爆炸。爆炸地点附近为北京建工集团承建的社会住宅项目，爆炸造成中国员工 6 人不幸遇难，45 人不同程度受伤。

（八）经济诈骗

关于此类风险的安全提示信息主要涉及尼日利亚、利比里亚、刚果（金）、贝宁等 4 个国家。2009 年，利比里亚和贝宁先后发生了多起劳务被骗案件。2010 年 12 月，32 名通过熟人介绍或网络招工信息赴刚果（金）一中资医院务工的中国公民到中国驻刚果（金）大使馆求助，称被限制人身自由，超负荷工作，并被老板克扣工资，还经常遭打骂、关押，要求大使馆协助回国。2011 年 11 月和 12 月，多家中国在尼企业人员向中国驻拉各斯总领馆反映，称其被当地诈骗集团利用汇款方式敲诈。总领馆连续发出两则提示，提醒中国公民注意尼日利亚的经济诈骗活动。

（九）自然灾害

坦桑尼亚和尼日利亚曾发生严重洪涝灾害，给当地居民和相关中方机构和人员的生活和工作造成严重影响。例如，2012 年 4 月，中国驻坦桑尼亚使馆发出雨季安全提示，提醒中资企业和中国公民对可能到来的洪水及可能引起的传染病有足够重视，做好防灾减灾及疾病预防措施；提醒在当地的中国公民，特别是住所、工作单位、工厂位于低洼处的人员注意预防洪水、山体

滑坡，制订相应应急方案。10月，中国驻拉各斯总领馆网站发出安全警示，告知中资机构和中国公民，近期总领馆领区有6个州将面临暴雨带来的洪灾威胁，提醒他们采取有效措施，做好雨季防洪工作，确保人身财产安全。

上述情况表明，中国公民在非洲所遭遇的安全风险复杂多样。其中，有些风险是世界其他地区的中国公民也曾遭遇的，例如公民自身违法违规、意外事故、自然灾害等。但是，有些安全风险在非洲显得比较突出，如政治风险、治安问题、流行性疾病、海盗袭击等，显示出高度地域性特点。

涉非领事保护的特点

如前所述，与其他地域相比，涉非中资企业和中国公民在当地遭遇的安全风险既有共通之处，又有异质特点。为了应对这些安全问题，中国涉非领事保护亦需随之调整，体现符合该地区自身情势的特点。

（一）面对非洲政局易变和治安形势不佳之问题，中国外交部、驻非使领馆和其他政府部门、中资企业重视以多种方式开展领事保护预防工作

第一，针对非洲国家“逢选易乱”的特点，中国驻非使领馆在大选前提醒当地中资企业和华侨提高警惕，注意安全防范。2010年4月，苏丹全国大选临近。中国驻朱巴总领馆采取措施提醒当地中资企业和华侨提高安全防范意识，彼此间及时交流相关信息，团结互助，同时与总领馆保持密切联系。2012年马里“三·二二”军事政变前，中国使馆多次提醒各有关企业预先采取防范措施。马里政变发生后，使馆先后3次召开中资机构和企业负责人会议，通报马里最新政治安全形势，指导企业根据项目施工情况有序减少不必要人员，采取一切可能措施保障施工人员人身安全。

第二，在政局发生突变的国家，注意就保护中资企业财产安全和中国公民人身安全问题与新政权保持及时联系。在利比亚局势尘埃初定之后，2011年9月12日，中国政府宣布承认利比亚“全国过渡委员会”为利比亚执政当局和利比亚人民的代表，希望中利双方此前签署的各项条约及协议继续有效并得到认真执行。^① 在马里政变后，同时，使馆还多次做军方和过渡政府领导

^① 《中方宣布承认利比亚“全国过渡委员会”》，http://news.xinhuanet.com/world/2011-09/12/c_122022307.htm, 2011-09-12.

人工作，要求其采取切实措施，维护我中方企业和人员人身财产安全，得到对方的积极回应。^①

第三，根据非洲政治发展的特点，中国驻非使领馆和在非中资企业重视与当地有势力集团的接触。2011 年 3 月，中国驻埃塞使馆的外交官驱车来到海拔 3 200 多米的多多拉（Dodola）项目主营地，与项目所在地行政官员和部落长老等进行会谈，认真听取他们的意见。^② 中土集团是进入尼日利亚的 10 多家中国工程承包公司之一，也是较早进入尼日利亚的中国企业，刚到尼日利亚的时候也发生过员工被劫和被抢事件。公司后来定下规则：公司进入非洲后，每到一个新地方，开展新业务，必须主动拜访当地有影响力的人和当地青年组织，或有影响力的团体组织。^③ 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，几大央企牵头，分区协助政府完成撤离任务。中交集团就曾因中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”。

第四，针对非洲国家治安状况不佳的情况，中国驻非使领馆重视与驻在国的司法部、内政部和警方保持联系，在一些国家成立了中非警民联防机制或安全联席会议机制，而且中国警方与非洲国家警方联合打击侵害中国公民权益的犯罪行为，这是一个创举。其实，早在 2004 年 3 月，在中国驻南非使领馆的大力支持下，南非华人警民合作中心正式开始运作。警民合作中心是个非营利性组织，由华人华侨共同筹划。警民合作中心负责接听华侨华人求助电话，帮助他们处理因为语言障碍、法律生疏等问题而面临的难题。警民合作中心还与当地警政单位建立业务联系，熟悉警方工作程序，构筑华侨华人与警政单位互动的渠道，让警方更多地了解华侨华人社区面临的困难，同时尽全力协助警方工作。2011 年，中国驻莫桑比克大使馆和莫桑比克警方建

① 《驻马里大使曹忠明会见马过渡政府总理迪亚拉》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t925568.htm>, 2012-04-25.

② 《驻埃塞俄比亚大使顾小杰出席领保工作座谈会并考察中资企业》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t806421.htm>, 2011-03-15.

③ 2007 年 1 月 24 日，中国土木工程集团公司董事陈晓星在接受中央电视台记者采访时所言，参见《中国驻非洲机构应加强自我保护》，<http://news.cctv.com/world/20070124/108131.shtml>, 2008-02-05.

立了“中莫警民联防机制”。^① 中国驻莱索托使馆与莱索托外交部、内政部等有关部门一起建立了安全联席会议机制。^② 中国驻坦桑尼亚大使馆的领事保护工作主要由商务参赞负责。大使要求商务参赞定期与坦桑政府的内政部及警方会晤，及时解决涉及中国公民的保护案件，以防止一些关于中国公民安全的事件积少成多、由个别事件转变成大规模的安全事件。^③ 2011年10月，驻安哥拉使馆领事官员与警察局和华商代表举行治安联席会议，共同商讨打击恶性犯罪措施。^④ 2009年以来，在安哥拉的中国籍不法人员频繁针对在安哥拉的中国公民实施抢劫、绑架、敲诈勒索、拐骗妇女强迫卖淫等犯罪活动。2012年5月11日，公安部派出先遣组赴安哥拉就侵害中国公民合法权益犯罪情况开展调查，并部署国内涉案地公安机关同步开展相关案件调查工作。7月19日至8月25日，公安部派出专案工作组赴安哥拉开展打击侵害在安哥拉的中国公民权益犯罪专项行动。这是中国警方在非洲组织开展首次大规模打击侵害中国公民权益犯罪的行动，开启了中非警务合作的新篇章。^⑤

第五，中国驻非使领馆官员举行和出席各种与中国公民和中资企业代表的座谈会，与他们就驻在国的安全形势进行沟通，向其介绍领事保护工作，敦促企业履行社会责任，积极融入社会，为企业的长远发展和公民的安全保护奠定良好的基础。2011年10月，驻肯尼亚使馆举行在肯中资企业座谈会，就中肯经贸合作、在肯中资企业如何履行社会责任等进行交流。^⑥ 2012年3月，驻拉各斯总领馆出席了尼日利亚拉各斯民营企业座谈会，与领区20多家民营企业负责人沟通交流。^⑦ 4月，驻博茨瓦纳使馆召集当地中资企业协会会

① 《驻莫桑比克大使黄松甫会见“中莫警民联防机制”莫方总协调人》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t906360.htm>, 2012-02-19.

② 《驻莱索托使馆临时代办赖波会见莱助理内政大臣》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t918749.htm>, 2012-03-29.

③ 2012年10月24日，笔者对中国驻坦桑尼亚使馆高级外交官的采访。

④ 《驻安哥拉使馆与安警方、华商代表举行治安联席会议》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t872004.htm>, 2011-10-31.

⑤ 徐灿、杨婕：《孟建柱在公安部侦破侵害在安哥拉中国公民权益犯罪专案座谈会上强调继续加大国际警务执法合作力度坚决打击侵害海外中国公民权益犯罪活动》，参见中国警察网：<http://www.cpd.com.cn/n10216060/n10216144/c13238651/content.html>, 2012-08-28.

⑥ 《驻肯尼亚使馆举行在肯中资企业座谈会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t868096.htm>, 2011-10-17.

⑦ 《驻拉各斯总领事刘显法出席拉各斯民营企业座谈会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t916517.htm>, 2012-03-19.

长、孔子学院中方院长、华商会会长、和统会会长、妇女协会会长和弗朗西华商会会长等各界代表举行领事保护座谈会，听取他们对领事保护工作的意见和建议。^①

第六，中国驻非使领馆与驻在国有关部门一起召集当地华侨社团和中资企业代表开会，向中国公民介绍驻在国的政策法规，提醒中国公民和企业遵纪守法，减少因此而带来的安全隐患。2011年11月，中国驻博茨瓦纳使馆与博茨瓦纳反腐败与经济犯罪调查局联合举办研讨会，由博反腐败和经济犯罪局负责人向旅博华侨华人、中资机构宣讲该局和博工商人力资源联合会联合制定发布的博茨瓦纳私有企业《行为准则》。^② 2012年2月，中国驻赞比亚使馆邀请赞比亚雇主协会为在赞主要中资企业和中华商会负责人作关于赞劳工政策问题的专题讲座。^③ 4月，驻多哥使馆组织举行多哥签证与居留证政策介绍会，多移民局主管负责人应邀来馆，向与会的中国公民介绍了多哥移民政策、工作签证及申请长期居留证的规定和要求。^④ 6月，驻拉各斯总领馆举办“总领馆大讲堂”系列活动，面向领区中方人员、机构，举办有关当地法律法规、风俗习惯、行业规则、风险防控等方面的讲座和见面会。

第七，中国驻非洲国家的大使视察当地中资公司，考察安全工作情况。2011年3月，中国驻埃塞俄比亚大使前往中资企业相对集中的奥罗莫州首府阿达玛市，与企业代表举行领保工作座谈会。^⑤ 11月，驻尼日利亚大使视察中兴、华为两家公司在阿布贾的办事处，强调中资公司要在思想上高度重视安保工作，及时建立健全相关安全制度，制定和完善应急预案，努力确保安全。^⑥

第八，创制华侨领事保护卡和建立领保联络员制度。为帮助侨胞准确及时地向使馆反映情况，寻求领事保护，中国驻博茨瓦纳使馆特制定了《在博

① 《驻博茨瓦纳使馆举行领事保护座谈会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t927375.htm>，2012-04-27。

② 《驻博茨瓦纳使馆举办预防腐败和经济犯罪研讨会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t877912.htm>，2011-11-16。

③ 《驻赞比亚大使周欲晓出席赞雇主协会专题讲座》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t909701.htm>，2012-03-01。

④ 《驻多哥使馆组织举行多哥签证与居留证政策介绍会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t925547.htm>，2012-04-20。

⑤ 《驻埃塞俄比亚大使顾小杰出席领保工作座谈会并考察中资企业》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t806421.htm>，2011-03-15。

⑥ 《驻尼日利亚大使邓波清慰问在尼中资企业》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t875508.htm>，2011-11-09。

华侨领保卡》，供广大侨胞在需要时根据卡片指示向领保官员报案，以便使馆及时、高效地开展领保工作。^①此外，中国驻博茨瓦纳使馆还要求各侨团选派外语好、责任心强的侨胞作为领保联络员，就本社团内的领保情况与使馆保持有效沟通。使馆领事部定期召开领保联络员会议。^②中国驻苏丹大使馆也建立了安全联络员制度，与在苏中方人员和机构建立起广泛的沟通联系网络，覆盖在使馆登记备案的所有中资机构和人员。^③

第九，中国驻非使馆经商处与在非中资企业通过不定期会议和网络等方式保持联系。笔者所进行的问卷调查结果显示，58.9%的受访企业表示使馆会召集当地中资企业不定期开会，遇有紧急情况，使馆会立刻告知；32.3%的受访企业表示，中国使馆会定期召集当地中资企业开会，讨论当地安全形势。笔者从对中国驻非使馆经商处官员的采访中也得知，使馆经商处不定期召开安全会议，大部分中资企业都会派代表参加。经商处还可以通过网站，包括使馆网站、“QQ群”、华人网站等发布安全通知。^④

第十，在非大型中资企业安全风险防范意识较强，采取了多项措施。2011年11月，驻肯尼亚使馆的外交官在接受笔者访谈时表示，鉴于肯尼亚的治安形势一直不太好，中资公司一直雇佣当地保安，一般10人左右，有的公司雇佣50人以上，有的还雇佣武装警察。在当地中国公民组织方面，有肯尼亚中国经贸协会和华人华侨联合会。使馆通过这两个组织分别向在肯尼亚的中资企业和华侨传达安全防范措施。^⑤2012年5月，中国水电建设集团国际工程有限公司驻埃塞俄比亚总代表告诉笔者，其所在的公司为了保护员工安全采取了多项措施。首先，在出国之前对工人进行培训，但培训的主要内容是承包工程管理条例规定的安全内容，如注意施工现场安全。其次，在工人到达埃塞后，代表处聘请一些专家给工人做讲座，内容包括简单的宗教知识，埃塞南北方的差异、中国人和非洲人思维习惯差异等，以增加中国人对非洲人的了解，避免误会和冲突。最后也是最重要的是，在危险地区，公司花钱聘请当地的警察，聘请当地的安保公司保护工地和工人的营地，不上夜班，加

① 《驻博茨瓦纳使馆举行领事保护座谈会》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t927375.htm>，2012-04-27。

② 同上文。

③ 牟宗琮、黄培昭：《中国企业在海外如何确保员工安全》，载《人民日报》2012年2月2日。

④ 2012年5月24日，笔者在亚的斯亚贝巴对中国驻埃塞大使馆经商处官员的采访。

⑤ 2011年11月18日，笔者在内罗毕对中国驻肯尼亚大使馆外交官的采访。

高工地围栏等，财务人员去银行领取现金都聘请当地持枪保安护卫。此外，中国驻埃塞的商会也不定期组织一些培训，例如关于当地的司法、劳务税务制度等，请律师来现场讲解。中国公司之间也相互交流经验。驻埃塞的中资公司代表之间建有“QQ群”，可以在网上就设备资源、人员管理、财务事宜等进行经验交流。^①

在回答“您所在的公司为保护员工安全都采取了哪些措施？（可多选）”这一问题时，78.9%的受访公司回答聘用了当地保安公司；70.3%的受访公司表示公司在工地或居住地建了围墙；64.1%的受访公司表示，公司制订了详细的安全预防措施并定期检查和演练；20.3%表示有当地军队力量协助公司进行安全保卫工作。分别有7.8%和7%的受访公司表示公司在工地或住宅外围挖壕沟和聘用国内保安人员。

（二）在领事保护的应急处理方面，准备充分，应急启动及时顺畅

第一，中国驻非使馆要求驻在国的大型国有企业准备应急预案并上报，并建有多种渠道发送紧急信息。例如，中国驻埃塞俄比亚使馆经商处要求在埃塞的中国国企和大型民企上报应急预案。对没有上报预案的企业，使馆经商处予以通报。使馆要求预案内容包括紧急情况下的撤离路线，并指定专门负责人，各企业要将部门负责人的联系电话张贴在办公场所的墙上。使馆还专门为此到各企业进行检查，要求企业当场拿出应急预案，并查看消防通道、安全警示等。使馆本部与经商处都有应急预案。应急预案将可能出现的紧急情况分成几级，不同的情况会有不同的颜色标示。使馆领事部对于领事保护的应急处理也有相关文件。经商处依靠商会向中资企业发通知，商会与中资企业之间建有“QQ群”。遇有情况，经商处通知商会会长和两位秘书（分别负责在埃塞的承包企业和投资企业），然后由他们通知企业代表。^②

第二，在处理在非中国公民安全突发事件方面，领事保护应急机制“四位一体”的特点得到了充分的体现。中国领事保护应急机制在近些年发展过程中，逐步形成了中央、地方、企业和驻外使领馆“四位一体”的特点。^③

^① 2012年5月22日，笔者在亚的斯亚贝巴对中国水电建设集团国际工程有限公司埃塞俄比亚代表处总代表刘海林先生的采访。

^② 2012年5月24日，笔者在亚的斯亚贝巴对中国驻埃塞大使馆经商处官员的采访。

^③ 具体可参见2012年3月11日，新华社记者对外交部主管领事工作的副部长谢杭生的独家专访：《领事官员每人“保护”14万人》，<http://www.people.com.cn/h/2012/0312/c25408-3342200168.html>, 2012-03-12.

2011年的利比亚撤离最明显地体现了这一特点。在此次撤离行动中，中央、地方、企业和驻外使领馆协调一致，高效地完成了撤离任务，得到了中外媒体的一致称赞。^①如果说在利比亚撤离中还是中央政府起主导作用，在2012年3月发生的刚果（布）弹药库爆炸事故中，则是地方政府牵头组织了工作组前去协助使馆处理。中国驻刚果（布）大使在第一时间赶赴现场，协调营救并指导有关企业开展善后工作。5日，外交部副部长约见刚果（布）驻华使馆临时代办做工作。6日，中国政府紧急派出由北京市政府牵头、外交部等部门参加的联合工作组赴刚果（布）开展工作。北京市政府派出5人医疗专家组赶赴前方，有关企业也派员赴当地。^②

第三，外交部、驻外使领馆和在非企业重视利用“微博”、“QQ”等新通讯手段及时了解信息，提供紧急救助。在撤离中国在利比亚人员的行动中，中国外交部领事保护中心除了通过两部热线电话和传真等传统方式了解公民求助信息，还高度重视中国在利公民和机构通过网络和微博发出的信息，及时协调驻外使领馆和前方工作组联系核实，为他们提供帮助。例如，有网民反映的黎波里地区中国通信服务公司80余人请求协助。领保中心立即要求驻利比亚使馆联系核实，还有网民通过微博反映，利比亚米苏拉塔地区有800余名人员请求协助，领保中心指示前方工作组提供帮助。另有48名中国在利比亚公民通过微博发出救助请求。领保中心即要求驻利使馆和前方工作组核实。^③2012年3月，刚果（布）发生军火库爆炸事件后，不少网友都在微博上发布信息。中国外交部非洲司官方微博“直通阿非利加”播报了多条相关此事件的信息，对不幸遇难的中国同胞表示哀悼，对遇难者家属及伤者和北京建工全体员工表示慰问，向刚果（布）驻华使馆表达了慰问。中国驻埃塞、马里等使馆也创新工作方式，利用“QQ群”主动向华侨华人发布消息，增进交流，了解大家的实际需要。^④

总之，针对非洲国家安全形势复杂的特点，中国驻非使领馆与在非中资

① 关于中国从利比亚撤离的具体过程，可参见夏莉萍：《从利比亚撤离透视中国领事保护机制建设》，载《西亚非洲》2011年第9期，第105~119页。

② 《在刚果（布）爆炸事件中受伤的中国工人返抵北京》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t913035.htm>, 2012-03-12.

③ 《外交部重视中国公民微博求助》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t802626.htm>, 2011-02-27.

④ 《驻马里大使曹忠明就对在马里中国人的领事保护工作接受新华社记者专访》，<http://cs.mfa.gov.cn/lxw/t934952.htm>, 2012-05-23.

企业积极配合，在保护在非中资企业和中国公民方面，建立了多样化的预防机制和有效的应急反应机制。

对中国涉非领事保护的一些思考

不可否认，我国涉非领事保护取得了显著成效，2011 年初的利比亚大撤离充分说明了这一点。但从目前看来，涉非领事保护中还存在着一些值得我们重视和思考的问题。

第一，在非中资企业和中国公民亟需增加对非洲国家法律法规的了解。如上文所述，在收回的 128 份调查问卷中，61% 的受访者认为中资公司在非洲的经营活动中面临着不熟悉当地法律法规的风险。60% 认为中国工人在非洲的日常生活中也面临着同样的安全风险。2012 年在加纳发生的中国“非法”采金者被抓捕的情况也说明了这一点。因此，我们非常有必要做好两方面的工作：一是加强对非洲国家法律法规的调查研究工作，二是做好有关知识的普及工作。

第二，由于非洲地区的政治风险比较突出，对于赴非运营的中资企业来说，购买投资风险保险（又叫政治风险保险）就显得尤为重要。问卷调查的结果显示，只有不到 1/3（27.3%）的中资公司购买了投资风险保险，35.2% 的受访者回答没有购买，另外还有 37.5% 的受访者回答不清楚。从发达国家的经验来看，它们的海外投资保险制度都比较发达。投资保险承保的风险就包括战争及政治暴乱。如果没有购买保险，若遇到战争或者政局动荡，企业损失无法得到赔付，而企业的员工自然也会受到一定程度的影响。目前，我国与此相关的保险业还不是很发达，为此，政府应扮演重要的推动者角色。

第三，在处理在非中国人违法犯罪的问题上，由于近年来国内各界对领事保护十分关注，迫于压力，一些驻外使领馆在处理此类问题时出现过于“偏袒”中国公民的情况，极力说服驻在国有关方面对违法的中国人从轻处或免于处罚。笔者在非洲调研时得知，曾经有中资公司用假发票逃税，数额巨大，被驻在国警方逮捕。而中国驻当地使馆知道情况后，立即派人前往交涉，当事人获保释。有的中国人在非洲国家因携带象牙制品出境或象牙交易被抓扣，非方通知翻译（当地人）代表中方前去帮助涉案中国公民录口供、摁手印，然后安排住旅馆。第二天开庭，翻译帮助中国公民上交罚金，获释。而在该国因为同样原因被抓的韩国人，则得不到韩国使馆提供的这样的待遇。从短期看，部分中国在非机

构对违法中国公民的保护有力地维护了中国公民的利益，但从长远来看，必然会促使部分公民的法律意识更为淡薄，对中国在非形象和中非关系的长远发展十分不利。目前，已出现了一些在非中国公民与前来执法的当地警察发生肢体冲突的现象。由此看来，非常有必要出台相关的法律，规定领事保护的明确界限，同时媒体也要做好引导工作，使公众对领事保护有一个合理合法的期待。问卷调查结果显示，53.1%的受访者表示听说过领事保护，但具体内容不太清楚。另外，还有10.2%的受访者回答根本不清楚什么是领事保护。

第四，在非中国公民，尤其是中资企业中员工的行为已成为影响中国在非形象塑造的重要因素，进而关系到中资企业和中国公民在非洲的安全环境。大量的中国工人进入非洲之后，与当地入朝夕相处，但对当地文化习俗了解甚少。少数中国工人不尊重当地习俗，导致与当地人的肢体冲突，并进而引发较大规模的冲突。2012年5月，接受笔者采访的在非中资公司负责人表示，这种现象发生的频率日渐增加。此外，有些公司在处理一些与当地人的冲突时，有时方式欠考虑，导致矛盾升级，企业的整体安全环境受到严重影响。例如，2012年6月16日，某中资公司驻贝宁项目组人员发现一名当地人偷窃中方燃油，遂用土枪示警并追赶，窃贼倒地死亡。随后，当地民众约70余人围攻该公司工地，中方施工人员和财产安全受到威胁。这些说明，在涉非领事保护中，个人利益、企业利益与国家利益已经紧密地交织在一起。中资企业对其员工进行必要的有关培训已成为刻不容缓的任务。

第五，在全球化的大背景下，各国的命运息息相关，这一点在涉非领事保护中也有所体现，在华非洲人的境况也影响着非洲国家如何对待在非的中国公民。2012年6月18日，广州一名尼日利亚籍黑人男子因车费问题与当地一电动车主发生纠纷和打斗，双方被民警带至派出所处理。由于该男子情绪激动，并有过激行为，民警遂采取措施予以制止。几个小时后，该男子昏倒在地，经抢救无效死亡。次日，10余名尼日利亚人在该派出所聚集，要求中方解释死因，引起周围经商的140余名非洲人和大量中国人围观，一度导致交通堵塞。^①事发后，中国有关部门多次向尼日利亚驻华使馆做解释性工作，但尼日利亚驻华使馆临时代办仍表示，尼方掌握情况与中方初步调查结果存

^① 广州市政府新闻办公室2012年6月25日通报，<http://forum.home.news.cn/thread/100347793/1.html>, 2012-09-02.

在差距，希望中方尽快查明事件真相并及时通报尼方，希望中方重视并解决尼日利亚在华公民遭受“差异性”待遇的问题。6月28日，中国驻尼日利亚使馆收到英文匿名恐吓信，威胁将对在尼日利亚的华人进行报复。

综上所述，在非中资企业和中国公民所遭遇的安全风险复杂多样，涉非领事保护任务艰巨。近年来，中国涉非领事保护成效显著，但仍然存在一些问题。在涉非领事保护中，中国公民个人的利益、中资企业的利益与国家的利益紧密地交织在一起，要做好涉非领事保护，需要我们分清眼前利益与长远利益，统筹国内国外两个局面，这是一项长期而艰巨的复杂工程，需要中国政府、企业、媒体、公民个人等方面的共同努力。

An Analysis of China's Consular Protection Practice in Africa

Xia Liping

Abstract: Security issues involving overseas Chinese in Africa have been cropping up recently, attracting extensive attention from wide circles. Based on the statistics gathered from the 'Overseas Security Column' on the official website of Chinese Foreign Ministry and questionnaire survey to Chinese enterprises operating in Africa, the author summarized the security risks facing Chinese in Africa, which can be divided into such categories as political risks, social security risks, risks caused by unlawful acts of Chinese citizens themselves, pandemic diseases, terrorist attacks, piracy, traffic accidents, financial fraud and natural disasters. Chinese embassies and consulates in Africa, with the cooperation of Chinese companies, have established diversified prevention mechanism and efficient crisis response system in order to provide better protection to Chinese enterprises and citizens in Africa. However, there still some issues worth our attention in China's consular protection practice in Africa.

Key Words: Consular Protection; Africa; Chinese Citizen; Chinese Enterprises

(责任编辑:樊小红 责任校对:詹世明)