

中国的海外撤离行动

——模式、机遇、挑战

项文惠

【内容摘要】 海外撤离行动作为海外公民保护最典型、最直接的手段和实践形式，既是人类海外利益拓展的必然结果，也是国家安全边界延伸的客观要求。从国际关系领域高级政治和低级政治的二分法出发，西方大国将海外公民安全置于国家整体利益或总体国家安全相对重要的战略地位，属于低级政治滞后模式，中国将海外公民安全置于与军事安全、政治安全等高级政治同等重要的战略地位，属于低级政治优先模式。两种模式在海外公民撤离的行为体、撤离时机、撤离费用、撤离的对象和地点、评估制度等方面具有不同特征。从战略、技术、外交环境、综合实力四个层面分析中国海外撤离行动面对的机遇，回答中国要不要、能不能以及实施什么样的撤离的问题显得尤为必要。中国的海外撤离行动在外交原则、外交内涵、外交思维等方面面临一系列挑战，塑造中国在新时代的新形象，既奉行独立自主的和平外交政策，又积极开展海外公民保护，是中国实施海外公民撤离的关键所在，应坚守只有海外公民遭遇严重人身安全威胁时才实施撤离的底线，同时，既要重视国家行为体、国家施救和政府渠道，也要重视非国家行为体、个人自救和商业渠道。

【关键词】 海外撤离行动 中国外交 海外公民保护

【作者简介】 项文惠，浙江工业大学之江学院教授（杭州 邮编：310024）

【中图分类号】 D822 **【文献标识码】** A

【文章编号】 1006-1568-(2019)01-0120-18

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201901008

海外公民保护既是人类海外利益拓展的必然结果，也是国家安全边界延伸的客观要求。海外公民保护是相关行为体围绕海外公民安全这一明确目标，采取多样手段或构建多种机制，维护自身海外利益和总体国家安全的一种外交活动。^① 海外撤离行动作为实现海外公民保护的重要手段，也是海外公民保护最典型、最直接的实践形式。

海外撤离行动的历史久远，最早可追溯到公元前 5 世纪的希波战争，因波斯大军逼近雅典，希腊城邦联军主帅地米斯托克利（Themistocles）将 10 万雅典居民撤离出城，其拥有的制海权是成功撤离的关键所在。^② 中国的海外撤离行动出现于近代，明万历二十二年（1594 年）的马尼拉撤侨，被视为中国最早的海外撤离行动。^③ 但 1918—1921 年北洋政府在西伯利亚的护侨活动，因其具备当今海外撤离行动的许多特点，而成为中国海外撤离行动的真正开始，此次行动不仅撤回数万侨民，而且对其给予深切关怀，从而赢得国际声望。^④

改革开放以来，截止于 2018 年 3 月，中国实施的海外撤离行动共计 34 次，^⑤ 年均 0.85 次，高于美国（平均每两年 1 次）。^⑥ 与西方大国不同，中国国家行为体的主体地位被给予很高的期待，“不管你身在何方，只要带着那一本中国护照，当灾难与战争来临时，国家能从世界上的任何一个地方接你回家。”^⑦ 另外，中国的海外撤离行动不仅把遭遇严重安全威胁的海外公民直接撤回国内（28 次，占 82.4%）或暂避安全地点（6 次，占 17.6%），使之离开已经或即将陷入战乱、政局动荡（28 次，占 82.4%）和突发严重自

① 项文惠：《中国海外公民保护的理念、内涵与未来走势》，《国际展望》2016 年第 4 期，第 76—92 页。

② 张子宇：《解码撤侨》，凤凰网，2014 年 5 月 22 日，https://finance.ifeng.com/a/20140522/12384020_0.shtml。

③ 大锤说史：《〈战狼 II〉的明朝前世——中国最古老的撤侨行动》，搜狐网历史频道，2017 年 10 月 31 日，https://www.sohu.com/a/201364215_100052464。

④ 曲晓范：《试述 1918—1921 年北洋政府在西伯利亚的护侨活动》，《华侨华人历史研究》1998 年第 1 期，第 60—65 页。

⑤ 本文根据历年《中国外交》、中国领事服务网收录的典型案例分析得出。

⑥ 雷曼军事现代舰船：《深度：美国撤侨没有中国积极 但的确非常专业》，新浪网，2016 年 12 月 5 日，<http://mil.news.sina.com.cn/jssd/2016-12-05/doc-ifyiyayr9099605.shtml>。

⑦ 郭蒙：《中国再撤侨 中国护照能从世界上的任何一个地方接你回家》，中研网，2017 年 9 月 25 日，<http://www.chinairn.com/news/20170925/140024710.shtml>。

然灾害（6次，占17.6%）的国家，而且由于中国的海外撤离行动关乎国家的政治、军事、经济、法律以及在国际社会的地位和影响力，正逐渐成为中国外交甚至国家战略的重要议题之一。

一、关于中国海外撤离行动的研究综述

目前，国内关于中国海外撤离行动的研究并不多，大致可以分为政治意义、军事条件、法律制约和机制建设四个领域。

第一，政治意义说。这类研究首先基于海外利益的维护和拓展，认为中国实施的海外撤离行动在很大程度上实现了维护海外利益的目的。约纳斯·帕雷洛·普莱斯纳（Jonas Parello-Plesner）和马蒂厄·迪沙泰尔（Mathieu Duchâtel）概括了中国维护并拓展海外利益的过程，通过对2011年利比亚撤侨这一案例的剖析，指出海外撤离行动是中国维护海外利益最典型、最直接的手段。^① 吴志成分析了中国海外利益敏感性和脆弱性日渐凸显的特点，把海外撤离行动视为中国保护战略、保障机制、支持政策的实践形式，并置于国家安全战略的重要位置。^② 泽尔巴（Zerba）分析了通过提升外交、军事能力实施海外撤离行动的必要性和紧迫性。^③ 也有学者指出，自以人为本、外交为民的外交理念提出以来，其内涵更多地体现在海外公民的保护中，海外撤离行动表明中国外交进入了民本时代，实现了从概不过问到以人为本、从外交为国向外交为民的两大转变。^④ 此外，中国实施海外撤离行动也有利于彰显国家形象、展示大国风范、提升外交实力和国际影响力。^⑤

① Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm—Protecting Citizens and Assets Abroad*, London: Routledge, 2015.

② 吴志成：《从利比亚撤侨看中国国家利益的保护》，《欧洲研究》2011年第3期，第30—32页。

③ Shaio H. Zerba, “China’s Libya Evacuation Operation: A New Diplomatic Imperative—Overseas Citizens Protection,” *Journal of Contemporary China*, Vol. 23, No. 90, 2014, pp. 1093-1112.

④ 李玲飞：《中国外交迎来民本时代——从历次撤侨行动看中国民本外交思想》，《学习月刊》2011年第4期，第33—34页；阚道远：《试论中国人本外交的新发展——利比亚撤侨的实践与启示》，《学术探索》2011年第6期，第42—46页。

⑤ 刘阳子：《撤侨行动提升国家形象》，《国际公关》2011年第2期，第22—23页。

第二，军事条件说。这类研究从军事管理学的角度分析医卫后勤保障、物资供应运输对海外撤离行动的影响，认为中国具备了一定条件。一些学者指出，医卫后勤保障作为海上军事化救援的一种方式，在预警、预案、训练演练、药材保障、联合协同、防治结合等方面已经积累了经验，^① 由于物质保障方面还存在一些问题，应把应急运输纳入军事交通运输的职能范围，物质保障的常规化、常态化是实施海外撤离行动的基础。^② 还有学者采用系统动力学方法构建理论模型，预测客车、客轮、客机等交通工具在海外撤离行动中的时间、数量、次数，从而为制定方案提供理论依据和技术支撑。^③ 此外，一些学者还基于地缘政治、地缘经济二分法，认为中国在中东的柔性军事存在旨在维护能源、投资和贸易利益，但无论护航编队还是后勤补给基地，都在海外撤离行动中发挥了辅助性作用。^④

第三，法律制约说。海外撤离行动是主权国家保护本国公民的责任观念的体现，但因在本土之外实施，既涉及国与国之间的双边关系，也受到《维也纳领事关系公约》（Vienna Convention on Consular Relations）、《维也纳外交关系公约》（Vienna Convention on Diplomatic Relations）等国际法的影响，故首先需解决其复杂性、规则性尤其是合法性问题，这是如何实施海外撤离行动的前提。一些学者认为现有国内法、国际法的相关条款，虽可作为中国海外撤离行动合法性的依据，但因定位不够明确，需对基本原则、实施机构及指挥机制、实施程序、配套机制等进行专门性立法。^⑤ 另外，由于海外撤离行动本质上并不属于“保护的责任”下的人道干涉行为，因此可通过军队介入撤离，实现从领土安全守卫者向全球安全治安官角色的转变。^⑥ 在

① 杨扬等：《非战争军事行动境外大规模海上撤侨卫勤保障的特点与对策思考》，《东南国防医药》2013年第3期，第310—312页。

② 肖晶晶等：《海外撤侨应急运输特点分析》，《国防交通工程与技术》2012年第3期，第1—3页。

③ 岳奎志、史建国：《基于系统动力学的国家撤侨方案预测模型》，《计算机仿真》2012年第11期，第355—359页。

④ 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，《世界经济与政治》2014年第8期，第4—29页。

⑤ 薛洪、詹翔宇：《军队撤侨行动的法律保障》，《西安政治学院学报》2012年第6期，第92—95页。

⑥ 李伯军：《论我军开展武装撤侨行动的法律问题》，《法治研究》2012年第12期，

海外公民遭遇安全威胁时，因“保护的责任”不能作为中国实施干预行动的基础，中国长期坚持的尊重主权、互不干涉内政原则开始陷入困境，海外撤离行动凸显了这一点，因此适度调整、部分改变一些原则是必要的，倒逼中国重新考虑国内规范，^①正如高敬文（Jean-Pierre Cabestan）所指出的，中国已在接受国配合或不反对时实施海外撤离行动，这意味着其传统外交政策原则有了更多的灵活性，而且可能会在更有挑战性的局势和非友好的环境中实施，这会迫使中国作出一些更艰难的决定，^②甚至在越来越多地向海外公民提供保护时摆脱这一政策的束缚。^③此外，还有一些学者认为，海外救援因在国际法和国际公约框架内实施，不是对他国的干涉，与互不干涉内政原则并不相悖，但如何平衡两者之间的关系，将考验中国的国家智慧。^④

第四，机制建设说。多数学者分析了领事保护机制在海外撤离行动中的运行情况，认为无论预防还是应急都取得了一定成效。^⑤一些学者以“5·13”越南撤侨为典型案例，从事前的预防和预警、事中的应急响应、事后的恢复工作三个环节，评判领事保护机制的成功与不足之处。^⑥还有一些学者根据危机管理理论，将海外撤离行动划分为事前预防和应急机制、事发监测和预警机制、事中处置和救援机制、事后安置和评估机制四个阶段，比较中国、美国、英国领事保护机制的异同和优劣，认为中国的领事保护机制科学而高效，但可在事前的信息搜集、风险预测、宣传教育培训，事中与其他行为体合作、信息透明，事后授权相关机构监督评估等方面加以完善。^⑦还有一些

第98—106页。

① Anastasia Shesterinina, “Evolving Norms of Protection: China, Libya and the Problem of Intervention in Armed Conflict,” *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 29, Issue 3, 2016, pp. 812-830.

② [法]高敬文：《海外公民的保护、主权和不干涉内政》，节大磊译，《国际政治研究》2013年第2期，第48—52页。

③ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, *Protecting China's Overseas Interests—The Slow Shift away from Non-Interference*, Stockholm International Peace Research Institute Policy Paper 41, June, 2014.

④ 王丽霞、肖群鹰：《海外涉侨突发事件的政府救援响应研究》，《政治学研究》2013年第4期，第57—66页。

⑤ 夏莉萍：《领事保护机制改革研究——主要发达国家视角》，北京出版社2011年版。

⑥ 卢文刚、黄小珍：《中国海外突发事件撤侨应急管理研究——以“5·13”越南打砸中资企业事件为例》，《东南亚研究》2014年第5期，第79—88页。

⑦ 尹昱：《论海外撤侨——从危机管理的视角》，暨南大学硕士学位论文，2015年。

学者在对 2000—2015 年中国海外撤离行动梳理后，将其机制概括为决策形成、内部协调、社会配合、国际合作、方式选择五个层面，且在军事撤侨方式、军事装备水平、经费筹措平台诸方面存在继续提升的空间。^① 还有学者以中东地区的撤离行动为研究对象，验证中国海外安保体系在预警、应急、服务、协作等方面的特点。^②

海外撤离行动作为中国保护海外公民的重要手段，其必要性和可行性已被普遍认知，但学界对中国海外撤离行动的研究仍明显不足。

第一，从研究资料看，现有研究成果很少把中国海外撤离行动研究与既有基础资料的解读有机结合起来。迄今尚未建立完整的海外撤离行动数据库或案例库。但有两类基础资料，一类是媒体报道汇编，^③ 另一类是纪实文学作品，^④ 这些资料是观察海外撤离行动的第一手资料。只是现有研究缺乏对这些资料的使用，尤其是忽视了这些基础资料背后蕴含的重要意义。

第二，从研究方法看，现有研究成果缺乏对中国海外撤离行动与西方大国差异性的对比分析。海外撤离行动在海外公民保护中扮演着重要角色，是主权国家实现海外公民保护的重要手段。但是，中国与西方大国在战略、实施上是否存在共同性、差异性，有没有形成不同模式，中国作为发展中国家为什么实施海外撤离行动的频率和影响反而超过西方大国，对于这些问题，学界并未做出详细解答。

第三，从研究内容看，现有研究成果缺乏对中国海外撤离行动的理论研究。学者普遍关注海外撤离行动的现状，并围绕若干典型案例，从必要性、可行性、法律制约、机制建设四方面进行探讨，分为政治意义说、军事条件说、法律制约说、机制建设说，但未从理论层面把上述“四说”综合起来解

① 徐磊：《试析 21 世纪中国撤侨机制建设》，外交学院硕士学位论文，2016 年。

② 胡水清：《非传统安全视角下中国海外安保体系研究——以中国在北非中东撤侨为例》，上海师范大学硕士学位论文，2018 年。

③ 例如：Operation Quickstep: Australian Defence Force, 2006 Fijian Coup d'Etat, Laisenia Qarase、International Reactions to the 2006 Lebanon War by Evacuations and Aid。

④ 张兵、梁宝山主编：《紧急护侨——中国外交官领事保护纪实》，新华出版社 2010 年版；《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；《外交官在行动——我亲历的中国公民海外救助》编委会主编：《外交官在行动——我亲历的中国公民海外救助》，江苏人民出版社 2015 年版。

读，即没有梳理和挖掘中国海外撤离行动的条件、实施、调整之间的逻辑关系，尤其是对中国海外撤离行动面对的机遇和挑战缺乏分析。

二、中国海外撤离行动的模式选择

海外撤离行动也被称为“非战斗人员撤离行动”（noncombatant evacuation operations, NEO），指主权国家把本国和其他国家海外公民撤至安全地点的保护行为，^① 涉及诸多细节。例如，是否只在战争即将发生时才撤离，是否与接受国有建设性合作关系才撤离，应快速还是缓慢撤离，与其他国家共同还是单独撤离，在资源受局限时选择竞争还是分享，相距多远才撤离，派遣国的责任的延伸程度，就近撤至安全地点还是邻国或国内，撤离费用由谁承担，^② 甚至还需关注撤离后的海外资产的问题，如未完成的工程、投资项目。^③ 但是，保护海外公民尤其是遭遇严重安全威胁时的公民人身安全是海外撤离行动的最主要考量因素。

按照自然属性和重要性的不同，在国际关系领域，国际问题有高级政治和低级政治之分。国际政治的类型不同，合作博弈的方式也不同。属于高级政治的问题往往以“硬方式”来解决，如战争、结盟、实力扩张、军事对抗等。属于低级政治的问题往往以“软方式”来解决，如外交、非战争的军事行动、综合治理等。

按照高级政治和低级政治的二分法，海外公民安全被普遍认为是国际关系领域的低级政治。但全球化和信息化推动国际政治逐步从高级政治扩展到低级政治，使两者之间出现了模糊、交织、重叠的趋势，两者的地位和作用顺势发生变化，某些时候低级政治的力量也会起决定性作用。^④ 在全球相互

① David T Stahl, *Noncombatant Evacuation Operations in Support of the National Military Strategy*, Biblioscholar, 2012.

② Karen Tindall and Paul Hart, “Evaluating Government Performance during Consular Emergencies: Toward an Analytical Framework,” *Policy and Society*, Vol. 30, No. 2, 2011, pp. 137-149.

③ 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，《国际政治研究》2013年第2期，第184页。

④ Scott Burchill, *The National Interest in International Relations Theory*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 36.

依赖成为国际关系的主要特征时，低级政治议题甚至会影响国际政治以及相关国家的战略，^① 由此其超越了原来的自然属性范畴，复杂性上升。基于此，本文提出低级政治滞后和低级政治优先两种模式，以分析主权国家对国际政治战略定位与海外撤离行动实践表现之间的关联度。同时，还需要说明的是，在这两种模式之间，还存在着模式间动态变化的特点，对于这种动态变化是否能算作一种独立的模式，人们可以有不同的思考，但是，动态变化性也给了我们更多的思考空间。

（一）低级政治滞后模式

这一模式是西方实施海外撤离行动的主要模式，它强调主权国家从优先保护国家利益尤其是军事、政治利益出发，将海外公民安全置于国家整体利益或总体国家安全的战略地位，以利于实现高级政治的首要目标。这一模式提倡发挥海外公民个体的关键作用，强调自律、自救、自保，而且具有较多考虑经济成本、非第一时间介入、有选择地协助其他国家海外公民撤离、实施后进行评估等特点。

美、英、法等西方大国是海外撤离行动低级政治滞后模式的代表。1996年美国发布第一份《美国国家利益报告》，将美国国家利益分为至关重要的利益、极为重要的利益、一般重要的利益和次要利益四个层级，并依次采取相应行动。其中，保护被恐怖组织作为攻击目标或人质的美国公民的生命财产安全排在第三层级，即一般重要的利益，并基本延续下来。^② 由此可见，美国是从低级政治的角度考量海外公民利益，体现了对其战略地位的相对重视。英国《国家安全战略报告》明确国防部的核心军事任务在于保卫英国及其海外领地，确保国际和海外领地的安全，保障公民安全，^③ 海外公民安全排在相对重要的战略地位。法国国防部把法国公民包括海外公民安全作

① 杨文龙、杜德斌、马亚华：《经济权力视角下中美战略均势的地理透视》，《地理研究》2017年第10期，第1902页。

② Robert Ellsworth, Andrew Goodpaster, and Rita Hauser, Co-Chairs. "America's National Interests: A Report from The Commission on America's National Interests, 2000." Commission on America's National Interests, July 2000, pp. 5-8.

③ The British Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, London, 2010, p. 27, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/61936/national-security-strategy.pdf.

为国家整体利益的一部分，^① 其战略地位相对重要。

西方大国在审视本国海外公民安全时，往往从低级政治的角度出发，将其置于国家整体利益中，但并非作为战略选择的首要选项。因此，其实施的海外撤离行动相对具有滞后性。首先，从撤离的行为体看，国家不再垄断或主导海外撤离行动，扮演次要或服务性角色，海外公民个体则被界定为应发挥最关键作用的行为体。外交部门常有安全警示，例如，海外公民遭遇安全威胁时，建议搭乘商业交通工具自行撤离；对那些建议不要前往的目的地，可能无法提供协助，如果执意前往，需要保持高度警惕，对自己的安全负责。又如，只有在安全威胁迫在眉睫、接受国保护失败或派遣国斡旋无果的情况下，国家才对本国海外公民实施撤离。^② 因为较之自行撤离，国家实施撤离行动的代价更大、风险更高，且不可预测。^③ 因此美国比较重视对应急人员、本国海外公民的培训活动和应急计划的演习。^④ 其次，从撤离时机看，海外撤离行动虽被认为是政治和外交努力失败后保护海外公民的最后举措，但应分警示、撤离两个阶段实施，即使在撤离阶段，仍有维持、通过商业机构撤离、国家组织撤离、撤馆等步骤，而且强调越晚越好，由于时间并不确定，经常遭到质疑。^⑤ 再次，从撤离费用看，西方国家以法律形式规定，国家有责任和义务实施海外撤离行动，但要向海外公民收取交通运输或医疗保健费用，并在一定期限内付清，例如，2011年从埃及撤离公民时，日本向每位本国公民收取3.4万日元，英国向本国公民收取300英镑，加拿大向本国公民收取400美元。^⑥ 英国、澳大利亚等国则鼓励本国公民赴海外前购买旅行保险，在撤离时由旅行社提供免费交通工具。在2004年印度洋海啸撤离时，

① French Department of Defence, *France's Strategic Goals*, 转引自汪段泳：《海外利益实现与保护的国家差异——一项文献综述》，《国际观察》2009年第2期，第31页。

② Tom Ruys, "The 'Protection of Nationals' Doctrine Revisited," *Conflict and Security Law*, Vol. 13, No. 2, 2008, pp. 233-271.

③ 夏莉萍：《西方国家领事保护中的“可为”与“不可为”》，《世界知识》2017年第17期，第45-47页。

④ United States Government Accountability Offices, *Evacuation Planning and Preparations for Overseas Posts Can Be Improved*, GAO-08-23-State Department Evacuations, October, 2007.

⑤ "Libya Unrest: UK's First Rescue Flight Arrives," BBC, February 24, 2011, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-12557727>.

⑥ 李颖浩：《撤侨：谁来买单》，《看世界》2015年第9期，第21—22页。

瑞典派出 20 架飞机、德国派出 11 架飞机、法国派出 10 架飞机，英国仅派出 1 架飞机，因为大部分英国公民选择了免费飞机。^① 复次，从撤离的对象和地点看，西方大国把需要撤离的海外公民分为“被要求撤离的”“可以安排撤离，但不进行强制要求的”“其他国家的”三类，并严格控制第三类人员数量。第三类人员需要具备三个条件，即由其派遣国或个人承担费用、不构成对本国海外公民撤离在交通工具等资源上的竞争、有领事保护的委托，同时考虑距离、国家关系、交通工具等因素，一般以就近撤至安全地点为原则，如美国的安全港概念^②、英国的层层向上模式^③。最后，从评估制度看，西方大国对海外撤离有严格的评估制度，如美国由政府问责办公室负责评估，^④ 英国由审计局负责评估费用，外交部负责评估程序，形成书面材料《领事撤离程序检查》，存入议会的图书馆。^⑤

（二）低级政治优先模式

这一模式指主权国家从优先保护海外公民的角度出发，将海外公民安全置于与高级政治同等重要的战略地位，保护海外公民的人身安全是首要目标。中国的海外撤离行动属于低级政治优先模式，强调充分发挥国家作为最重要行为体的关键作用，利用多种资源。具有较少虑及经济成本、第一时间介入、无选择地协助其他国家海外公民撤离、实施后缺乏评估等特点。

中国是海外撤离行动低级政治优先模式的主要实践者。由于海外撤离行动对维护国家形象和尊严具有重要意义，事关党和政府的形象和执政能力建设，^⑥ 因此“积极维护中国公民在海外的生命安全和合法权益”^⑦ 被写入历

① Review of the Experience of United Kingdom Nationals Affected by the Indian Ocean Tsunami, Review by the National Audit Office Assisted by the ZITO TRUST, November 2006.

② 刘源：《美国领事危机管理机制研究——以非战斗人员撤离行动为例》，外交学院硕士研究生，2018 年，第 26—27 页。

③ 黄立志：《大领事时代——“保护海外公民：中国与欧洲的经验与视角”研讨会侧记》，第 178 页。

④ United States Government Accountability Offices, *State Department: The July 2006 Evacuation of American Citizens from Lebanon*, GAO-07-893R U.S. Evacuations from Lebanon, June, 2007.

⑤ 夏莉萍：《领事服务：还是“灰姑娘”吗》，《世界知识》2013 年第 12 期，第 19 页。

⑥ 《外交部设立领事保护中心 杨洁篪要求要以人为本》，中国政府网，2007 年 8 月 23 日，http://www.gov.cn/gzdt/2007-08/23/content_725700.htm。

⑦ 温家宝：《2005 年政府工作报告》，《人民日报》2005 年 3 月 16 日，第 1 版。

历年《政府工作报告》和党的十八大报告中。十九大报告又提出以人民安全为宗旨，以政治安全为根本，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全。^①从这个意义上讲，中国是从高级政治的角度考量海外公民保护的。

中国的海外撤离行动以优先保护海外公民尤其是遭遇严重安全威胁时的人身安全为出发点和聚焦点，与国家战略中的军事安全、政治安全等高级政治处于同等重要的地位，因此具有优先性。首先，从撤离的行为体看，国家一直发挥着主导作用，同时，中资企业、华人商会、当地部族等非国家行为体也参与海外撤离行动，分担核实人数、联系登记、购买物资、确定安置场所等具体工作。但是尚未充分重视海外公民个体的作用，也缺乏应急培训。其次，从撤离的时机和地点看，中国是海外公民遭遇严重安全威胁时快速反应的国家之一，做出海外撤离行动的决定不超过 72 小时，^②因此，几乎每次都是最早实施撤离，而且撤离迅速。此外，多数情况下都是撤回国内。在 34 次海外撤离行动中，直接撤回国内 15 次，占 44.1%；暂避安全地点、然后撤回国内 14 次，占 41.2%；就近撤至安全地点 5 次，占 14.7%。再次，从撤离费用看，中国政府几乎承担了每次海外撤离行动的费用，例如，2006 年黎巴嫩的撤离行动，政府不仅承担了在黎巴嫩的费用，而且承担了撤至第三国叙利亚以后发生的费用。2011 年的利比亚撤离，共花费 152 亿美元，人均 4 238 美元（约合人民币 2.8 万元）。^③复次，从撤离对象看，中国正在展示全球最大的社会主义发展中国家的责任和担当，不论国家大小、关系远近，必要时都会选择协助撤离，而且不收取相关费用，例如，在 2011 年利比亚撤离时，中国协助撤离希腊等 12 国民众 2 100 名，在 2015 年也门撤离时，中国协助撤离巴基斯坦等 15 国 279 名他国公民。^④最后，从评估制度看，虽然缺乏严格的评估制度，但外交部会对每一次海外撤离行动进行总结。

① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，2017 年 10 月 27 日，<http://politics.people.com.cn/n1/2017/1027/c1001-29613459.html>。

② 夏莉萍：《海外撤离与大国外交》，《人民论坛》2011 年第 4 期，第 42—43 页。

③ Jonas Parello-Plesner and Mathieu Duchâtel, *China's Strong Arm—Protecting Citizens and Assets Abroad*, p.114.

④ 参见中国领事服务网 (<http://cs.fmprc.gov.cn/>) “祖国助你回家”栏目相关报道。

（三）低级政治滞后模式与优先模式之间动态变化的特点

低级政治滞后模式与低级政治优先模式之间并非是绝对对立的，而是动态变化的，尤其在现实实践中，海外撤离行动的特征或要素会随时发生变化。原因是模式的选择除了由海外公民安全在国家战略中的地位决定外，安全威胁的程度及其影响也是重要因素。从实践表现看，西方大国是低级政治滞后模式的代表，但会根据安全威胁挑战国家利益的程度和影响，调整既有的模式。相应的，中国是低级政治优先模式的代表，但也会根据安全威胁情况进行判断，在撤离行动的实施上更加理性和成熟。

就西方而言，尽管其海外撤离行动在多数情况下会选择滞后模式，但也会进行适度调整。一方面，由于国家依然是最关键的行为体，突出表现在把海军作为从发生军事冲突或有潜在冲突危险的地区实施撤离的后盾和保障，例如，美国国务院与国防部签署的《保护从海外危险地区撤离美国公民和指定人士的协定书》，明确了各自的责任和义务，标志着海外撤离行动现代机制的形成。^① 俄罗斯也多次讨论使用武装部队实施撤离的原则。^② 另一方面，一些个案也具有低级政治优先模式的特征，例如，在 2002 年巴厘岛撤侨时，澳大利亚不仅使用军用飞机，也协助其他国家海外公民撤离。在 2004 年印度洋海啸撤离时，西方大国都在第一时间派出军队，尤其是美国派出以航母为核心的海军战斗群，发挥了先锋队作用。^③ 在 2006 年黎巴嫩撤离时，美国派出 6 艘战舰、2 200 名海军陆战队员，撤离 2.5 万名海外公民。^④

就中国而言，其海外撤离模式也并非一成不变，如海外公民个体的作用正被逐渐重视，出现了公民个体与国家行为体共同参与的态势，还表现出政府渠道和商业渠道、援助撤离和自行撤离相结合的新特点。例如，2015 年的也门和尼泊尔撤离，中国政府派出舰船或陆航直升机组织撤离，并承担撤

① 尹昱：《论海外撤侨——从危机管理的视角》，第 34 页。

② Onur Güven and Olivier Ribbelink, "The Protection of Nationals Abroad: A Return to Old Practice?" *Fundamental Rights in International and European Law*, Hague: T.M.C. Asser Press, 2016, pp. 45-72.

③ 《海啸“调动”了各国军队参加救援》，北方网，2005 年 1 月 6 日，<http://news.enorth.com.cn/system/2005/01/06/000939489.shtml>。

④ United States Government Accountability Offices, *State Department: The July 2006 Evacuation of American Citizens from Lebanon*, GAO-07-893R U.S. Evacuations from Lebanon, June, 2007.

离费用，同时增派商用客机，鼓励海外公民自行购票撤离。^① 2017年，在巴厘岛火山爆发前夕，中国政府多次提醒中国游客暂勿前往，如仍坚持前往，有可能面临极高的安全风险，因安全问题需要救助而产生的费用需自理，此后1.5万名滞留巴厘岛的中国公民都是搭乘82个国内外商业航班撤回国内的。^② 2018年3月，外交部就《中华人民共和国领事保护与协助工作条例（草案）》向社会公开征求意见，这一规定将以法律形式确定下来。

三、中国海外撤离行动面临的机遇

本文从战略、技术、外交环境、综合实力四个方面阐述中国的海外撤离行动面对的机遇。在战略层面，既有需求，也有综合考量；在技术层面，目前已经具备了必要的保障和战术支持条件；在外交环境层面，具备必要的领事活动保障环境；就综合实力而言，经济的发展打下了良好的基础。同时，笔者也将回答中国要不要、能不能以及实施什么样的海外撤离行动的问题。

（一）战略层面

中国的改革开放和现代化建设需要中国的企业和人员“走出去”，形成了中国与世界的互动、交融以及中国利益向全球拓展的过程。2014年赴海外的中国公民首次突破1亿人次；^③ 从2013年开始，中国成为全球第一大能源消费国、第一大石油进口国，对石油的依赖度接近70%；^④ 进出口贸易大幅增长，是世界上近2/3国家的第一大贸易伙伴；2015年，中国FDI存量首度超过1万亿美元。^⑤ 另外，历经适应、推进、转型三个阶段，中国对海

① 《外交部举行我支持尼泊尔抗震救灾和向在尼中国公民提供领事保护工作吹风会》，外交部网站，2015年5月7日，<http://www.fmprc.gov.cn/web/zyxw/t1261578.shtml>。

② 赵岭：《深思！“12道金牌”提醒，挡不住他们飞扑巴厘岛》，中国领事服务网，2018年4月27日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/lbtxal/xztlbldzggmhgz/t1555106.shtml>。

③ 周音：《2014年中国出境旅游首破亿人次》，中国新闻网，2015年1月15日，<http://finance.chinanews.com/cj/2015/01-15/6973744.shtml>。

④ 欧阳春香：《我国石油对外依存度将逼近70%》，财经网，2018年3月16日，<http://politics.caijing.com.cn/20180316/4419374.shtml>。

⑤ 周锐：《中国对外直接投资存量首度突破万亿美元》，中国新闻网，2016年2月29日，<http://www.chinanews.com/cj/2016/02-29/7777853.shtml>。

外利益的认知和保护呈螺旋式上升态势，^① 海外公民安全不仅是与军事安全、政治安全等高级政治同等重要的问题，而且每一阶段实施的海外撤离行动数量逐年增长。中国是发展中国家，仍面临艰巨的改革、发展任务，以经济建设为中心、和平发展的战略在短期内不会改变，随着“走出去”战略的推进，“一带一路”倡议的深入，中国在必要时将继续实施海外撤离行动，模式的选择也会综合考量各种因素，并更加成熟和完善。

（二）技术层面

军事行动能力的提升以及现代军事技术的进步，使海外撤离行动的条件发生了变化。首先，中国虽奉行不在海外设置军事基地的外交“四不原则”，但从未放弃在海外建立旨在实施区域撤侨、搜救和必要时在全球范围内执行维和、护航、解救入质、打击海盗等军民两用任务的海军临时停靠和后勤保障基地，^② 因其具有重要的战略地位，是实施海外撤离行动的支撑点。其次，中国派出护航编队标志着海军由“近海防御”向“近海防御”与“远海护卫”相结合的转变，护航编队不仅完成了数千艘中外船舶的护航任务，而且为海外撤离行动提供了保障。再次，目前中国拥有水面舰艇、两栖舰艇、巡逻艇、潜艇，共计 300 多艘；2017 年，辽宁舰航母编队走出第一岛链航行训练；第二艘航母已经进行了三次海试，这反映了远程军事投送能力的提高，也将使海外撤离行动突破资源和空间的束缚。另外，中国使用军用运输机、陆航直升机实施海外撤离行动，尤其是运—20 大型军用运输机试飞成功，将成为继美国、俄罗斯、乌克兰之后，全球第四个能够研制 200 吨级大型军用运输机的国家，由此中国空军的战略运输力量持续加强。^③ 最后，互联网技术改变了海外撤离行动的沟通效率、交流方式。例如，2011 年从日本撤离时，中国领事保护中心两次利用微博以更直接、快速、有效、大范围的方式发布信息；^④ 2015 年从尼泊尔撤离时，中国领事保护中心建立微信群，第一时

① 项文惠：《中国的海外公民保护——战略实施、制约因素及策略应对》，第 87—103 页。

② 孙德刚：《论新时期中国在中东的柔性军事存在》，第 4—29 页。

③ 黄子娟：《专家：运 20 大型运输机或今年服役，军用需求大》，人民网，2016 年 2 月 27 日，<http://military.people.com.cn/n1/2016/0227/c1011-28154587.html>。

④ 冯悦：《外交部领事官郭少春揭秘海外撤离中国公民的幕后》，中国网，2011 年 5

间了解更多前方情况，帮助后方快速判断和决策。^①

（三）外交环境层面

在相互依存度越来越高的全球化时代，国际社会逐渐形成了“你中有我、我中有你”的人类命运共同体，有关国家合作开展海外撤离行动。中国不仅加入了包括《维也纳外交关系公约》《维也纳领事关系公约》在内的300多个多边条约和协定，而且，截至2018年8月，中国已经与178个国家建立外交关系，^②除了驻各国使馆之外，还在不少中心城市设立了领事馆等机构，由此使海外撤离行动能够获得多种形式的协助，如与接受国协调撤离路线，提供交通工具甚至军队护送，同意中国交通工具抵港、入境，相关国家可以提供交通工具或同意中国公民暂避、过境。随着全球化的深入，国际社会将共同构建新秩序、新环境，也更强调双边、多边、区域甚至全球层面的合作，中国的海外撤离行动将有更多的合作空间。

（四）综合实力层面

中国的综合实力决定了海外撤离行动的规模和频率。1960年，中国政府先后租用苏联等国的客轮，到印尼接运难侨回国，并花费90万元人民币辗转从希腊购买接近报废的商船用于运送难侨。^③2010年，中国国内生产总值超过日本，成为全球第二大经济体，^④军费开支在2008年超越其他国家，位居全球第二，2017年军费开支首破万亿元。^⑤中国经济迅速发展，综合国力明显提升，为政府更好地为海外公民提供服务与保护奠定了坚实的物质基础。类似撤侨这样的行动常需动用轮船、飞机等大型交通工具，需要

月17日，http://www.china.com.cn/international/txt/2011-05/17/content_22579971.htm。

① 杨依军、郝亚琳：《外交部领保官员：热线电话、微信群在尼泊尔救援中发挥重要作用》，新华网，2015年5月6日，http://www.xinhuanet.com/world/2015-05/06/c_1115200701.htm。

② 《中华人民共和国与各国建立外交关系日期简表》（截至2018年8月），外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/2193_674977/。

③ 徐天：《亲历光华轮印尼大撤侨》，读报参考网，2012年10月11日，<http://www.dubaocankao.com/html/news/shgc/2012/1011/3290.html>。

④ 《英研究机构：2029年前中国将超美国成世界最强经济体》，环球网，2015年12月30日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2015-12/8289076.html>。

⑤ 《2017年中国军费将首破万亿 中国军网：为啥说不高》，中华网，2017年3月5日，https://military.china.com/important/11132797/20170305/30300930_all.html。

投入大量人力和物力，如果没有有力的经济支持，很难实施这样的行动。^①

四、中国海外撤离行动面临的挑战及其应对

通过海外撤离行动这一最典型、最直接的手段。中国可以实现对海外公民的保护，但是在实践中，中国仍面临着诸多挑战，也亟待从理论层面加以总结。这些挑战，既从外交原则、外交内涵角度进行分析，也可以从外交思维方面加以探讨。而要应对挑战，也需要进行综合性的全面思考。

（一）中国海外撤离行动面临的挑战

中国海外撤离行动在实践层面面临决策不够科学、机制缺乏、费用过高等问题，但鲜有从理论层面对此加以总结的。

第一，从外交原则看，中国在实施海外撤离行动时，反复强调尊重主权、互不干涉内政等基本原则，这也是中国传统外交原则在海外公民保护中的灵活应用，但海外撤离毕竟在本土之外实施，既面临接受国的价值、信仰、主权、内政问题，也涉及双边、多边层面的关系，因此常常在遵循原则与现实问题的平衡上囿于困境，使决策十分艰难。另外，由于国际社会对中国崛起的认知变化，形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”甚嚣尘上。尽管中国的海外撤离行动强调利用包括海军舰艇、军用直升机在内的多种军事资源，依靠柔性军事存在进行，但有时仍难免会与接受国发生矛盾和摩擦，也不可避免地与西方的既有价值、制度、规则、模式和话语权相抵触，从而使中国的海外撤离行动遭到指责。例如，2016年从新西兰撤离时，中国就面对一些国家的指责，称中国租用了所有直升机导致其他国家游客无法撤离等。^②这也加剧了西方国家对中国的疑虑和误读。

第二，从外交内涵看，非国家行为体与国家行为体合作应对国际问题是全球化和信息化时代外交内涵扩大的表现之一。中国政府顺应这一趋势，努

^① 《中国外交部领事司负责人就黎巴嫩撤侨答问》，中国网，2006年7月26日，http://www.china.com.cn/policy/txt/2006-07/26/content_7025687.htm。

^② 《新西兰地震后 中国包下所有可用直升机安全撤离本国游客》，凤凰网，2016年11月19日，http://news.ifeng.com/a/20161119/50283746_0.shtml。

力形成各方共同参与领事保护的合力，^①但在实施海外撤离行动时，由于未明确不同行为体的责任边界，国家依然扮演着主导角色，海外公民个体的作用尚未完全发挥，这导致出现了重国家行为体轻非国家行为体、重国家施救轻个人自救、重政府渠道轻商业渠道的“三重三轻”现象，这些情况不仅增加了国家在撤离时的经费投入、人员配备、后勤保障等压力，也造成不少中国公民对国家力量的过度依赖，甚至一些公民不顾提醒坚持前往安全风险极高的目的地，一旦遭遇安全威胁，又期待政府实施救援和撤离活动，一定程度上加剧了安全资源供给与安全保障需求之间的矛盾。

第三，从外交思维看，中国之所以成为海外撤离行动低级政治优先模式的代表，原因在于受到五千年华夏中心主义的影响，中国在一些方面的思维与西方世界仍存在较大差异。^②一方面，中国虽然在优先模式之外做了一定调整，如借鉴西方大国按照商业模式和市场规则鼓励自行撤离的做法，但开放度仍不够；另一方面，中国还局限在以目标任务为导向的阶段，没有根据海外公民保护的变化和未来走势对每一次海外撤离行动进行经验总结，更没有超越自我，向国际社会提供相关的公共产品。

（二）积极应对中国海外撤离行动面临的挑战

随着中国海外利益的拓展、国家安全边界的延伸，通过海外撤离行动实施海外公民保护是当前和未来中国外交无法回避的课题。本文认为，在实施海外撤离行动中，如何塑造中国在新时代的新形象，消除形形色色的“中国威胁论”“中国责任论”的影响，既奉行独立自主的和平外交政策，又积极开展海外公民保护，是中国实施海外撤离行动的关键所在。

第一，中国应坚持以人为本、外交为民的外交理念，推动安全力量“走出去”，通过包括海外撤离行动在内的多种手段，推进海外安全布局和保障能力，这既能满足海外公民保护的需要，又能维护中国的能源、资源、对外贸易、直接投资等现实海外经济利益，所谓利益走向哪里，我们的安全边界

^① 中华人民共和国外交部政策研究司：《中国外交》，世界知识出版社2012年版，第310页。

^② 王义桅：《超越和平崛起——中国实施包容性崛起战略的必要性与可能性》，《世界经济与政治》2011年第8期，第142页。

就走到哪里。^① 坚持尊重主权、互不干涉内政等原则，理性面对海外公民安全形势，严格坚守海外公民遭遇严重人身安全威胁时才实施撤离的底线，动辄实施撤离并不可取，且应最大限度地避免或减少使用军事力量。

第二，应明晰不同行为体的治理边界，努力改变海外撤离行动“三重三轻”的现象。其中，中国政府应正确处理自身与相关非国家行为体的关系，把工作重心放在研究制定政策、制度、法律上，建立为什么进行海外撤离、怎样实施海外撤离、谁来实施撤离的程序和框架，从而形成多个行为体共同参与的格局。同时应加强宣传、引导，使海外公民个体或企业对国家海外公民保护的正当边界形成理性的认识，^② 培养自律、自救、自保能力，减少对国家保护的过度依赖，诚如网友所言，“祖国再强大，也当不了无知无畏者的保姆。”^③

第三，摒弃画地为牢、固步自封思维，创设一系列成熟的制度，协调与接受国和国际社会的关系，是考验中国海外撤离行动以及外交智慧的新议题。中国应从人类命运共同体的战略高度出发，有兼收并蓄、互相借鉴的胸怀、姿态和作为，以开放、包容的方式，既吸取西方大国海外撤离行动的经验、教训，又善于总结国际社会公认的惯用做法，还要梳理、挖掘中国自身的理念、价值、方式、做法等，在积累经验、补齐短板的同时，向国际社会传播正确的信息，提供公共安全产品。

[责任编辑：陈鸿斌]

① 张文木：《论中国海权》，海洋出版社2014年版，第210—211页。

② 沈彬：《国家保护海外公民的边界在哪里》，凤凰网，2014年5月8日，http://news.ifeng.com/a/20140508/40202698_0.shtml。

③ 赵岭：《深思！“12道金牌”提醒，挡不住他们飞扑巴厘岛》，中国领事服务网，2018年4月27日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/lbdxal/xzzlbdzggmhgz/t1555106.shtml>。