

中国海外利益保护私营化初探^{*}

辛 田

【内容提要】 随着“走出去”战略进入加速推进时期，中国企业和公民正大量涌向海外，在收获巨大回报的同时，安全方面也承受着同样巨大的风险。随着中国的海外利益规模不断扩大，传统的海外利益保护措施已无法有效地满足多样化与多层次的海外安保需求，凸显出国家行为体在海外安保供应上的重大缺陷，开发新的供应渠道已成为必然。面对日益严峻的安保问题，海外中国企业和公民日渐依靠市场来满足自身的安全需求，选择国内外私营安保公司以获得安保服务，中国海外利益保护的私营化正在悄然进行。但与其他国家相比，当前中国的私营安保公司发展水平仍然较低，走出国门的安保企业数量也较少。同时，在中国海外利益保护私营化的过程中，还面临着不少亟待解决的问题，如缺乏相关的法律规范、缺少明确的境外枪械使用制度、可能会对国家权威形成挑战、引发大规模冲突等。因此中国的私营安保公司想要成为成熟的海外安保供应者，仍然有很长的一段路要走。

【关键词】 海外利益 安全风险 私营化 私营安保公司

【作者简介】 辛 田，中南财经政法大学国际关系专业硕士研究生

【中图分类号】 D822

【文献标识码】 A

【文章编号】 1006-1568-(2016)04-0057-19

【DOI 编号】 10.13851/j.cnki.gjzw.201604004

^{*} 本文系中南财经政法大学 2015 年研究生教育创新资助项目（项目号：2015S0206）的阶段成果。

进入 21 世纪以来，中国海外合法利益的大规模扩张也带来了重大的安全保护需求，以国家为中心的安保措施愈显无力，中国企业和公民更多地选择通过市场获得安保服务，中国海外利益保护的私营化业已发生。安全保护私营化，主要指个人和团体倾向于依赖私营安保力量而不是警察或其他准军事化部门来保护其人身及利益的安全。^① 它的出现一方面是由于安全治理模式转变所引发的安保供应领域的碎片化与分散化；^② 另一方面则是社会公众的风险意识觉醒，愈发重视预防各类安全风险，也鼓励了私营安全行为体的增多。^③ 安保私营化的主要载体是私营安保公司，根据其所提供的服务大致可以分为两类：一类是乐意与政府签订合同并提供直接战斗支援的公司；另一类是提供大量的军事或准军事服务但不直接参与作战的公司。^④ 中国实际运营中的私营安保公司发展水平较低，大多归属于第二类。面对巨大的海外安保需求缺口，新型安全行为体从市场中脱颖而出，并积极进军海外，正努力成为中国重要的海外安保供应者。

一、中国海外安保私营化的进程、现状与特点

（一）中国安保私营化的历史进程

早在古代，中国就曾出现过安保私营化的趋势。明清时期，异地商贾为保护人身与财产安全往往雇佣镖客沿途进行保护，镖行除了押运货物外还承接看家护院的业务^⑤，这无疑是早期安保私营化的体现。1984 年中国第一家保安服务公司在深圳蛇口区成立，代表着中国现代保安服务业正式开启。“门卫、巡逻、守护、押运、随身护卫、安全检查以及安全技术防范、安全风险评估等服务均可纳入到中国现代保安服务业的范畴”^⑥。2010 年国务院出台

^① Robert Mandel, "The Privatization of Security," *Armed Forces & Society*, Fall 2001, p. 130.

^② Ian Loader, "Plural Policing and Democratic Governance," *Social & Legal Studies*, September 2000, p. 323.

^③ Rita Abrahamsen and Michael Williams, "Security Privatization and Global Security Assemblages," *Brown Journal of World Affairs*, September 2011, p. 173.

^④ J. Eric Fredland, "Outsourcing Military Force: A Transactions Cost Perspective on the Role of Military Companies," *Defence and Peace Economics*, February 2004, pp. 207-208.

^⑤ 李刚、郑中伟：《明清镖局初探》，载《华夏文化》1999 年第 4 期，第 36-37 页。

^⑥ 王瑞山：《安全管理与私人保安》，上海人民出版社 2014 年版，第 67 页。

实施《保安服务管理条例》，对保安行业进行严格规范，规定该行业的监督管理由公安部直接负责。^① 同年，公安部又出台实施《公安机关实施保安服务管理条例办法》，进一步明确保安行业的管理细则，对创建中外合资安保公司以及安保人员持证上岗等事项作了具体说明。^② 作为非政府和专业性商业组织，私营安保公司承担维护民事安全的重任，主要通过各种恰当的手段预防安全风险，保护人身和财产不受损害。

在国际上，利用私营安保公司保护本国企业和公民的安全已是通行的做法。有研究称，2015年全球安保行业增速超过11%，2017年安防市场规模将达到1700亿美元，中国市场将占据全球市场的30%以上，仅次于美国市场。^③ 很显然，这是块巨大而诱人的利润蛋糕。2010年5月，中国政府出台实施《国务院关于鼓励和引导民间投资健康发展的若干意见》，明确表示民营企业应积极“走出去”，参与到国际竞争中，鼓励民营资本在海外市场的发展。^④ 对准备迈向海外市场的国内安保公司而言，明确的政策信号不啻为一针强心剂。进入21世纪特别是第二个十年以来，针对中国企业和公民的恐怖袭击事件时有发生，给正在急速拓展海外利益的中国敲响了安全警钟，各方人士呼吁官方应建立健全海外企业和公民安全利益保护机制，走出国门的私营安保公司无疑是一支不可或缺的力量。

（二）中国海外安保私营化的发展现状

安全是刚性需求，需要充足的供应，当国家提供的安全服务无法满足需求时，企业和个人便会从市场上寻求补充。安保业自有其独特的发展规律，2015年新加坡南洋理工大学学者亚历桑德罗·阿尔杜伊诺（Alessandro Arduino）曾指出，中国现今涉足海外业务的安保公司主要有两类：一类是与外国安保企业进行合作或是中外合资安保企业，向海外的中方企业提供安

^① 国务院办公厅：《保安服务管理条例》，中华人民共和国国务院令第564号，2009年10月13日，http://www.gov.cn/zwgc/2009-10/19/content_1443395.htm。

^② 公安部：《公安机关实施保安服务管理条例办法》，中华人民共和国公安部令112号，2010年2月3日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3493/n3823/n441872/2340395.html>。

^③ 韩方明：《应允许中国安保公司武装作业》，人民政协网，2015年11月25日，<http://www.rmzxb.com.cn/c/2015-11-25/633315.shtml>。

^④ 刘德炳：《现代“镖局”的2000亿生意》，载《中国经济周刊》2010年第50期，第49页。

保服务或其他相关业务；另一类是成熟的大型海外安保企业，大多是国内安保企业早期市场竞争存活下来的强者，各类专业人才储备雄厚，还与中国外交机构和大型国企保持一定的合作关系。^① 这两类企业其实是中国安保企业走出国门的基本代表，前者意味着企业开始与国外同类企业进行接触，了解国际市场规则，学习外国先进经验和技能；后者代表着中国安保企业目前所能达到的最高水平，与国企相互扶持共同开拓海外市场。

尽管涌现出一批典型企业，但中国安保行业整体上仍处于走出国门的尝试阶段，有实力开拓海外市场的私营安保公司并不多，总体规模仍在个位数。例如，在人身安保方面，以北京天骄特保（保镖）安全顾问有限公司为典型。2011年5月，该公司与以色列国际安全学院（International Security Academy）进行全面战略合作，标志着中国保安行业正式与国际接轨，中国也开始培养具有顶尖国际水准的私人保镖。2012年8月，天骄特保公司创立全球华人安全联盟，该机构能为海外中国公民提供基本的安全防范培训，在海外活动期间如有任何安保需要还可向其当地分支机构寻求帮助。该联盟通过与世界各地安保机构进行合作，形成联网模式，为全球华人提供安保服务。

在企业安保方面，山东华威保安集团股份有限公司走在前列。该公司前身为曲阜市保安服务公司，于2009年成功进行股份制改造，成为全国首家改制的保安企业，并于2010年组建了首家民营保安集团。2010年10月，该公司组建国内首家海外保安服务中心，开始向中东、非洲等海外市场进军。2013年底，华威还与南非雷德公司签署战略合作协议，成立了中国首家海外合资安保公司，对华威公司的非洲业务拓展起到了积极的促进作用，开创了中国保安公司走出国门的先河。^②

在海上安保方面，华信中安（北京）保安服务有限公司颇具代表性。2011年该公司设立海外事业部，积极开展海上武装护航、海外驻地安保、海外安全培训、海外安全风险评估等业务。在2012年首次成功护航以前，华信中

^① 宿亮、邓媛：《中国民营安保公司“出海”记》，参考消息网，2015年11月27日，<http://ihl.cankaoxiaoxi.com/2015/1127/1010198.shtml>。

^② 《山东华威保安集团与南非雷德公司签订战略联盟协议》，华威保安官网，2013年11月29日，http://www.hwbaolan.com/news/N_810.html。

安公司已在斯里兰卡、埃及、吉布提建立有长期的海外工作基地，在也门、沙特和坦桑尼亚则设有临时基地。^① 2012年3月15日，首批经过严格和系统培训后的华信中安公司武装护航队员为中远集团的“刚强轮”通过印度洋海盗高危海域提供武装护航。此次护航的成功，开创了中国航运史和中国安保史的两个第一，华信中安公司也成为国内唯一有能力开展海上武装护航业务的安保企业。^②

尽管有上述代表性企业，但中国私营安保公司整体发展不足的现状，仍与中国企业大量走出国门的整体步伐和海外安全利益保护的巨大需求不相匹配。为改变这一情况，除积极学习西方成熟的行业规范之外，中国安保企业还应形成合力，相互扶持、业务互补，为海外中国企业和公民提供规模化的安保服务，这样才能真正成为海外安保的有力供应者。

（三）中国海外安保私营化的主要特点

目前，越来越多的私营安保公司正努力将目光从国内转向海外市场，但面对竞争激烈的国际安保市场，怎样才能让国内外企业考虑雇佣刚刚走出国门的中国安保公司而不是业已成熟的其他国际安保公司呢？目前，中国海外私营安保公司的比较优势主要体现为两个方面：

其一，中国安保公司价格低廉。据粗略估算，中国私营安保公司员工平均每月工资大致在3000元到6000元之间，一支12人的标准安保小组每日的运营成本大约只有3500元，类似于阿富汗当地安保企业的薪酬水准，不及西方安保公司的十分之一。^③ 例如，黑水公司的安保人员日薪就高达数千美元。尽管中国安保企业也会花费重金招募经验丰富的业内人士，但相对低廉的价格仍是中方在海外市场的主要优势。定位于高端安保市场的西方安保公司难以适应动荡国家较为广泛的低端市场需求，这给中方安保企业提供了锻炼与发展的机遇。

其二，中国私营安保公司的专业素质与西方同样出色，尽管其企业发展

^① 刘畅：《中国武装安保与欧美竞争，曝曾在苏丹营救人质》，环球网，2013年10月25日，<http://mil.huanqiu.com/paper/2013-10/4488522.html>。

^② 姚亚平：《华信中安：探路中国武装保安护航》，载《中国远洋航务》2015年第7期，第25页。

^③ 《中国安保企业在海外有诸多优势》，载《南国早报》2013年2月2日，第19版。

水平仍有较大差距。走出国门的中国私营安保公司都有渠道也有能力聘用到从警察或军队退役的精英人员，“退役特种兵”已成为中方企业对外宣传的金字招牌。最为重要的还是忠诚度。退役官兵的政治素质过硬且绝对没有不良记录，而东道国的安保公司则不完全可信，且易受国家局势变动的影响。聘用来自母国的安保员工无疑可以让人产生极强的信赖感，共同的语言和文化、相互之间的熟悉面孔会让公司员工和老板感到舒适放心，最起码交流上不会存在障碍。^①更为关键的是，中国私营安保公司以提高海外企业和公民的安全防范能力为主要目的，而不像国外私营安保公司纯粹受利益驱动。中国私营安保公司不论在国内还是在海外都要接受国家安全机关的监督管理，在追求企业经济效益的同时还要考虑自身所担负的社会责任，坚持两方面的统一。因此，面对陌生的海外环境，中国私营安保公司不必产生畏难心理，坚持发挥自身优势必然能够打开一片属于自己的市场。

二、中国海外安保私营化的动力

随着走出国门成为“新常态”，海外的中国企业与公民对于保护自身安全利益的需求已呈现爆发性增长的态势。据外交部领事保护中心统计分析显示：2015年中国驻外外交和领事机构全年受理的领事保护和协助案件数量持续大幅攀升达86678件，同比增长45.61%，中国海外安全风险形势不容乐观。^②与此形成鲜明对比的是，传统的海外利益保护手段已无法有效满足增长迅猛的安全需求，中国海外利益保护私营化已成必然。

（一）中国海外利益面临巨大风险

2004年是中国海外利益保护的觉醒之年，当年发生多起性质恶劣、影响重大的涉中国公民生命财产的安全事件。同年，中国外交部涉外安全事务司开始运行，并首次提出了海外利益的概念。“当越来越多的中国人参与到

^① Andrew Erickson and Gabe Collins, “Enter China’s Security Firms,” *The Diplomat*, February 21, 2012, <http://thediplomat.com/2012/02/enter-chinas-security-firms>.

^② 《领事馆数据述说2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》，中航国旅旅游网，2016年5月10日，http://www.zhgl.com/zixun/184992_1004401.htm。

海外工程项目建设与公司运营时，他们将不得不面临西方国家曾经遭遇过的难题。中国政府机构和公司必须认真思考怎样才能更加妥善地保护自己的公民与员工”。^① 中国海外人员遇袭事件主要分为两大类：一类是中国企业员工遭受绑架或袭击；另一类是在海外活动的中方个体人员遭到抢劫或杀害。^② 自 2004 年以来，中国海外人员遇袭事件中受侵害人数不断增多，案件的危害程度也逐渐加大。遇袭事件的案发地点分布也较为明显，主要集中在西亚北非和中部非洲地区。在中国政府的努力下，人质的生还几率较大。面临日渐增多的海外安全问题，中国政府积极采取措施进行应对，但仍力有未逮，传统的海外安保供应难以填补不断增大的需求缺口。

（二）中国传统的海外利益保护供给不足

第一，东道国的安全保护力量存在问题。中国海外利益保护的首要供应者一般是企业东道国或公民出境目的国自身所拥有的安保力量，中国海外利益的受损程度与东道国政府的处置能力息息相关。如果东道国政府能够提供可靠的安全保护且其执行效率较高，中国的海外利益就能够得到有效保护，可能产生的损失也较小；反之，中国的海外利益将面临巨大风险。就东道国而言，影响中国海外利益保护的因素主要包括东道国的意愿和能力。由此可将东道国分为四种类型：有意愿但无能力、有意愿且有能力、无意愿且无能力、无意愿但有能力（图 1）。在这四类国家中，有意愿但无能力的国家最多，它们往往与中国保持良好的外交关系，但由于国家内部动乱或安保力量素质较低等原因，无法向中国企业和公民提供有效的安全保护；有意愿且有能力的国家同有意愿但无能力的国家一样，大多以军队或警察来保护中国的海外利益，差别在于执行效率的高低，但这一做法可能不可持续、难以实现常态化，一旦出现问题其代价也比较高昂^③；无意愿且无能力的国家以内战时期的利比亚为例，其国家当时的要务是终止内乱、维持国家统一，因此完全

^① Evan Ellis, "China's Cautious Economic and Strategic Gamble in the Venezuela," *China Brief*, 2011, p. 10.

^② 戴高城：《中国企业海外员工遇袭地图：超过 60% 发生在非洲》，澎湃新闻网，2015 年 11 月 22 日，http://www.thepaper.cn/newsDetail_forward_1399941。

^③ 和静韵：《保护海外工人能否派驻安保公司》，载《武汉晚报》2012 年 2 月 5 日，第 19 版。

没有意愿和能力保护我国在当地的合法利益；无意愿但有能力的国家大多与中国存在利益上的纠纷，尽管拥有维护我海外利益的能力，但出于多种原因不愿运用这一能力，如排华运动时期的菲律宾与越南。

意愿 (W)	有意愿但无能力 (W.C.1) 阿富汗、伊拉克、南苏丹、尼日利亚、埃塞俄比亚、厄瓜多尔	有意愿且有能力的国家 (W.C.2) 巴基斯坦、坦桑尼亚、俄罗斯	能力 (C)
	无意愿且无能力 (W.C.3) 利比亚 (内战时期)	无意愿但有能力的国家 (W.C.4) 菲律宾、越南 (排华运动)	

图 1：东道国与中国海外利益保护

资料来源：笔者自制。

第二，中国驻外领事保护与外交协调的效果有限。中国驻外领事保护是现有中国海外安全保护的又一传统渠道。领事保护是正常双边关系下的两国间外交协调行动，中国政府一直致力于加强领保工作。李克强总理在 2014 年访问安哥拉时召开的海外民生座谈会上强调：“外交工作既要顶天，服务国家大局，又要立地，服务海外企业和公民。……同胞们不管走到哪里，领事保护服务就跟到哪里。大家平安是我们最大心愿。”^① 由此可以看出，政府保护海外企业和公民的意愿是十分强烈的，但领事保护往往难以满足巨大的海外安保需求，有时甚至收效甚微。

外交部领事司于 2006 年首次设立领事保护处，专门处理和协调中国海外公民和法人合法权益的保护工作。截至 2015 年，我国与外国就在国外设立

^① 《李克强在安哥拉召开海外民生座谈会时强调 更加注重海外民生工程建设 维护海外企业公民合法权益》，外交部，2014 年 5 月 9 日，http://www.fmprc.gov.cn/web/ziliao_674904/zt_674979/ywzt_675099/2014zt_675101/lkqzlfwss_675135/zxxx_675137/t1154180.shtml。

116 个领事机构达成协议，目前已有 97 个开始运行。^① 中国的领事保护机构看似不少，但面对日渐增大的安保需求，领事保护资源也越发捉襟见肘。2015 年 4 月 12 日，中国外交部领事司副司长、领保中心主任翟雷鸣在介绍中国面临的领保工作压力时曾说：“中国目前领保工作人力吃紧，每个人要负责 20 万人次的领保工作，没有任何一个国家受理过如此庞大的工作量。”^② 美国这一比例为 1: 5000 左右，在日本则大约是 1: 1.2 万，^③ 与发达国家相比，中国领事保护能力仍然薄弱。

同时，领事保护也不是万能的。领事保护主要通过外交途径敦促东道国慎重对待并妥善处理，但主动权不在中方。效果如何完全取决于对方的意愿和能力，而处于政治动荡或社会骚乱的高危国家政府显然欠缺这方面的能力。^④ 因此，面对井喷式爆发的中国海外安保需求，从东道国政府和外交协调层面进行努力的手段单一而且效果欠佳。

第三，中国直接对外派遣军力进行安全保护面临阻碍。事实上，中国并不缺少保护本国企业和公民的意愿。但需要指出的是，中国传统上坚持不干涉内政原则，这意味着如果中国的投资对象国发生内乱，中国政府将不会插手其内政事务，而会选择尽快撤离该国，尽量减少损失。

但随着中国海外投资的增多，尤其是在一些冲突高发地区，保护海外利益的必要性已导致对不干涉政策原则的质疑。有评论和研究认为，不干涉他国内政的承诺使中国在应对他国动荡时只能处于被动局面，进而不干涉内政原则成为中国外交政策“困境”中重要的一环，“中国应该明了地告诉世界，中国需要在全球范围、地区层次以及多边领域内进行干涉，一个全球化的中国需要进行对外干涉”。^⑤ 实际上中国官方的态度已经有所改变，以利比亚

^① 外交部：《盘点 2015，期冀 2016—外交部举行领事工作国内媒体吹风会》，中国领事服务网，2016 年 2 月 3 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1337887.shtml>。

^② 宋方灿：《外交部领保中心主任：走出国门有六大风险，需打造“大领保”》，中国新闻网，2015 年 4 月 13 日，<http://www.chinanews.com/hr/2015/04-13/7204445.shtml>。

^③ 俞飞：《中企海外投资安全忧虑何解》，中国经营报网，2015 年 11 月 28 日，http://www.cb.com.cn/economy/2015_1128/1154426.html。

^④ 蒋凯、叶小娇：《2009 年海外中国公民安全形势及对策分析》，载《前沿》2010 年第 17 期，第 27 页。

^⑤ Mathieu Duchâtel, Oliver Bräuner, and Zhou Hang, “Protecting China’s Overseas Interests: The Slow Shift away from Non-interference,” *SIPRI Policy Papers*, June 2014, p. 13.

撤侨行动中国出动军舰为例：中国香港《东方日报》称中国政府越发重视中国公民在海外的安全与利益，这是中国外交的一大进步；英国《泰晤士报》也认为中国动用海军展开人道主义营救行动，可能表明中国的外交思想正在发生重大转变；美国《华尔街日报》则认为中国决策者为以后的类似行动开创了先河。那么中国未来的类似政策是不是就一定能够增大中国海外利益保护的供给呢？其实不然。首先，中国海外的企业和公民面临的商业利益损失和人身安全威胁更多的是非传统安全问题的体现，但动用军队这一传统安全保护手段不仅涉及重大国家战略决策，而且也难以常态化，往往导致海外利益保护的手段不匹配；其次，中国海外利益的规模在不断扩大，所涉及的国家 and 领域也在日益增多，动用军队这一传统保护手段难以满足日渐扩大的现实需要，会形成海外利益保护的规模不匹配；最后，对外派遣军力一直是中国部队的短板，不仅在投送能力上存在不足，而且在适应当地文化观念、收集相关情报信息等方面也面临着不小的挑战，会造成海外利益保护的信息不匹配。因此，这样的政策面临各种现实阻碍，无法成为中国海外安保供应的长期有效手段。

由此看来，上述三个传统安保渠道都无法有效地满足中国海外利益保护的需求，因此迫切需要市场领域的非政府机构来填补。基于以上原因，中国海外安全利益保护私营化很有必要。

三、中国海外安保私营化面临的主要挑战

如前所述，中国海外利益保护的私营化仍处于起步阶段，还存在诸多问题。只有妥善应对各类新旧挑战，才能进一步推动中国海外安保私营化的发展，真正发挥保护中国海外利益的作用。

（一）法律规范挑战

从国际法层面来看，国际范围内缺乏具有强制约束力的法律条文和行为规制。既有的国际法规范过于空泛，难以有效应对与私营安保公司相关的复杂问题。法律上的真空令很多学者感到忧虑，他们坚信只有合乎规范的力量

才能塑造善举，因而希望法律能够赋予海外安保领域以秩序。^① 国际上有关私营安保公司责任义务的共识性文件是《武装冲突期间各国关于私营军事和安保服务公司营业的相关国际法律义务和良好惯例》，简称《蒙特勒文件》。文件规定了私营安保公司的相关国际法律义务，规定了公司及其员工的行为责任，规定实行相关国问责制，还提出了 70 多条具体的“良好规范”与行为建议。尽管该文件对私营安保公司做出了明确的相关规制，但该文件并不具备实际约束力，其解释权归签署国自身所有。虽然文件试图明确私营安保公司有义务在开展安保业务时遵守国际人道法和国际人权法，但文件却缺乏分类明晰的适用情况，也没有明确规定违反相关法律后所必需的强制处罚措施。^② 因此，国际社会应该对所谓的“良好规范”进行修订和补充，将规范变为具有强制约束力的法律，从而改变该行业目前存在的乱象。^③

从国内法律层面来看，有关私营安保公司的主要立法是《保安服务管理条例》。但是，该条例在实施时并没有充分考虑到海外私营安保公司的问题。依据在私领域“法不禁止皆自由”的基本法理，再加上国际上其他国家对海外私营安保的通行态度，应该确认中国私营安保公司海外存在的合理性。^④ 2012年3月，对外友好界委员在全国政协十一届五次会议上集体发起了《关于加强海外机构和公民安全保护的提案》，建议政府出台相关政策，允许中国安保公司走出国门，为高风险地区的中国驻外机构和企业提供武装保卫服务。^⑤ 考虑到民间要求加强立法规范的呼声，再加上海外私营安保服务本身所具有的特殊性与复杂性，国家应该对《保安服务管理条例》予以扩张解释，

^① P. W. Singer, "War, Profits, and the Vacuum Of Law: Privatized Military Firms and International Law," *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 42, No. 2, 2004, p. 541.

^② Amol Mehra, "Bridging Accountability Gaps - The Proliferation of Private Military and Security Companies and Ensuring Accountability for Human Rights Violations," *Pacific McGeorge Global Business & Development Law Journal*, Vol. 22, No. 2, January 2010, pp. 328-329.

^③ 宋世峰：《私人军事和安全公司的国际法地位述评》，载《探索与争鸣》2009年第3期，第70页。

^④ 王鹰、王越琳：《风险全球化中的民事安全：中国海外权益的非政府安全保卫》，载《中国公共安全（学术版）》2011年第2期，第40页。

^⑤ 夏莉萍：《海外中国公民安全风险与保护》，载《国际政治研究》2013年第2期，第13-14页。

将海外私营安保服务纳入法律规范和监督管理中。^① 在设定关于海外私营安保公司的具体立法规范时,首先应该明确国内私营安保公司开展海外业务的资质条件,对想要开展海外业务的国内安保公司,在审核其从业资质标准上,要在国内同类行业的基础之上再加以提高;其次,打破国内私营安保公司的已有业务范畴,在考虑到海外安保的实际需求和国际通行的安保惯例的基础上,以立法形式明确细化私营安保公司的海外业务范畴;最后,要建立健全中国海外安保公司自身的权益保护体系,以立法形式有效保护安保行业的合法权益。^②

(二) 枪械使用挑战

在大多数国家中,私营安保公司都允许使用手枪,甚至有些国家允许使用大型枪械。比如,安哥拉允许私营安保公司持有如 AK47 一类的突击步枪;在阿富汗和伊拉克,西方私营安保公司更是可以使用诸多武器,包括 9mm 手枪、7.62mm 突击步枪和其他类型的机枪。^③ 但中国国内对持有枪械有着严格的规定,非法持有枪支弹药,依据《刑法》可被判处三年以下有期徒刑、拘役或者管制,情节严重的,将面临三年以上七年以下有期徒刑。^④ 涉及枪支的法律法规除《刑法》外,主要还有《中华人民共和国枪支管理法》、《公务用枪配备办法》、《保安服务管理条例》、《专职守护押运人员枪支使用管理条例》、《保安押运公司管理暂行规定》、《公安机关实施保安服务管理条例办法》等 30 余部规范性文件。这些文件对国内私营安保企业配备枪支的具体条件、类型数量、管理携带、相关责任等问题都做出了明确规定,形成了一套相对完善的安保企业用枪管理体制,但明显欠缺有关海外安保时枪械使用问题的法律规范。虽然进行海外安保活动时并不必然需要使用枪械,但面对突发的紧急局势,尤其爆发剧烈的武装冲突时,持有枪械可以提

^① 李卫海:《中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对 21 世纪海上丝绸之路的海盗为例》,载《中国社会科学》2015 年第 6 期,第 146 页。

^② 张进红:《中国保安企业开展海外业务的法律与监管》,载《重庆大学学报(社会科学版)》2015 年第 2 期,第 117-119 页。

^③ 赖竞超:《中国“保镖”在海外:以退役特种兵为招牌 不允许配枪》,凤凰网,2015 年 4 月 16 日, http://news.ifeng.com/a/20150416/43568245_0.shtml。

^④ 赵秉志:《新刑法典的创制》,北京法律出版社 1997 年版,第 178 页。

供强烈的安全感,部分企业宁愿花大价钱雇用西方私营安保公司的原因就在于此。因此,多数中国私营安保公司会选择在控枪措施较为宽松的国家进行注册,以规避获取和使用枪支的风险。^①

笔者认为,在处理有关境外枪械使用的问题上应遵循三个原则:首先是属人原则,凡在我国登记注册的安保公司,不论其在何地进行安保活动,在枪械使用问题上都必须遵守国内有关法律规定。相关部门可以参照国内安保行业枪械特许法规,对境外活动的私营安保公司作出类似的规定,允许其持有轻型武装枪械;其次是属地原则,枪械使用还会牵扯到相关国家的具体法律规定,在与我国法律没有冲突的情况下,海外私营安保公司应遵守其所在地国家的有关法律;最后是协商原则,如果私营安保公司驻在国同我国在枪械使用问题上出现冲突,应遵照我国与该国的有关协议进行优先处理。^②如无相关协议则按照国际社会的通行做法^③,同该国进行协商解决问题。

(三) 政府权威挑战

有国外学者认为,私营安全行为体的重新出现威胁到国家权威,甚至被视作是国家失败以及随之而来的社会瓦解的象征。^④此类解释或许对于那些处于全球化边缘、战乱不断的国家来说是真实的,安保私营化所导致的私营安全武装力量的存在损害了这些国家本就不多的政府权威,加剧了其内部的脆弱化。^⑤但这并不意味着私营安保力量的崛起就等同于国家的失败。事实上,这种说法显然高估了安保私营化对当下安全治理转变进程的影响,也高估了私营安保公司在安全治理网络中所占据的份额。^⑥全球化使得安全保护

^① 赵可金、李少杰:《探索中国海外安全治理市场化》,载《世界经济与政治》2015年第10期,第154页。

^② 李卫海:《中国保安企业开展海外业务的法律与监管研究》,北京法律出版社2015年版,第177-183页。

^③ 国际上有关私人保安公司枪支管理与使用问题的相关规定主要包括《蒙特勒文件》、《私营保安公司国际行为守则》、《私人安全服务供应商国际行为准则》、《关于对在高风险区域的船上提供独立签约的武装保安人员的私营海事保安公司的临时指南》、《武装保安合同》等。

^④ Rodney Bruce Hall, "Private Authority: Non-State Actors and Global Governance," *Harvard International Review*, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 69-70.

^⑤ Moshe Schwartz, *The Department of Defense's Use of Private Security Contractors in Afghanistan and Iraq: Background, Analysis, and Options for Congress*, Congressional Research Service Reports, Washington, D.C.: Library of Congress Press, 2011, pp. 18-20.

^⑥ Rita Abrahamsen and Michael Williams, "Security Privatization and Global Security

的供给不能再单纯地以国界或公私领域进行划分，私营安保公司不是国家的对立面，它同公共权威一样也只是复杂安全网络中的一部分。况且，安全治理领域的转变远远没有达到可以形成规范标准的程度，而是随着时间与空间的转化在发生着剧烈变动。例如，随着非洲部分国家的政府权威重启自我安保意识，其国内存在的过量私营安保武装也逐步遭到瓦解，这是安全治理再聚合的过程。^① 政府权威并不会被动地应对安保私营化趋势，而是采取制度性措施规范私营安保公司的行为，合理化解可能存在的挑战。这就需要政府制定相应的法规制度对私营安保公司的权责大小、营运范围、武装程度、监督管理等方面做出详细的安排，为中国海外安保私营化建设提供一条良性的发展道路。

对国家权威的挑战还表现在对安全资源的分配问题上。安全资源的私营化意味着，安全这一人类社会核心资源的分配将基于财富而非公共权威，私营化必然也带来安全分配的贫富分化，这势必对海外弱势群体和中小型企业的安全利益构成伤害，因为他们缺少安全利益保护的有效获取手段。对于那些冒着巨大风险进入动荡地区牟利的中国个体商人或中小企业来说，私营安保服务将难以负担。当地反政府武装可能试图通过将矛头对准这些未能受到有效保护的公民和企业，来达到自身的政治目的。同时，这些小商人或是单个普通公民在国外的活动难以追踪，一旦发生意外极易引发国内外媒体的广泛关注，这一难题将使中国政府处于极为被动的局面。而且私营安保公司并不意味着万能和绝对安全，个人旅游和留学不能寄希望于私营安保公司全程保驾护航。对于安全这一稀缺资源的分配最终还是需要政府依据现实情况进行权威调节，私营安保公司也应主动承担起自身的社会责任，中国政府与私营安保公司双方合作，才能有效构建起中国海外企业和公民安全保护的完善体系。

（四）引发大规模的冲突及其相关道德与法律问题

中国海外投资项目建设所在地区大多局势动荡，私营安保公司的进驻可

Assemblages,” *Brown Journal of World Affairs*, Vol. 18, No. 1, 2011, p. 171.

^① Oldřich Bureš, *Private Security Companies: Transforming Politics and Security in the Czech Republic*, London: Palgrave Macmillan, 2015, pp. 13-34.

能引发与当地敌对武装势力的直接冲突。再加上安保公司员工曾经的警察或军队服役背景，他们极有可能将自身装备成士兵，且随身携带武器。那么全身武装的安保人员很可能被误判成中国官方军事力量的一员，引发不必要的暴力冲突进而威胁到中国的当地利益。在处理暴力冲突事件时，如果中方私营安保公司员工过度使用暴力，引发大规模流血事件或中方安保员工遭受袭击大量伤亡，都容易导致暴力冲突上升为两国的外交事件，引发直接的国家对抗。笔者建议，一方面政府要加强对安保公司出国员工的资格审查，通过当地大使馆武官对当地存在的中方安保力量进行工作指导和监督，与外交人员进行充分的信息交流；另一方面安保公司要严格报备公司持有枪械数量、规格与持有人员信息，同时就武装力量的使用采取谨慎的态度，尽量避免产生不必要的冲突，一切以保护雇主利益为先。

中国海外安保私营化还需要特别注意海外私营安保力量的存在可能引发的道德与法律问题。在提及私营安保力量时，不论是国内还是国外总会有学者使用“雇佣兵”这样的字眼，尽管私营安保公司不是传统意义上的雇佣兵组织，但确实会引发相关的道德与法律关切。有国外学者以美国私营安保公司参与伊拉克重建为例指出，“由于海外工作常常处于监管真空，安保人员极有可能轻易杀害那些被他们视作是安全威胁的分子，哪怕他们可能看起来并不具备作战能力……那些被绑架和谋杀的普通公司员工可能正是由于这些安保公司的存在而被视作是外国军事干涉行动的一分子”；^① 中国私营安保公司在海外作业时也可能会陷入相似的困境。除了“持枪的安保员工在进行安保工作时是否有权利提前射击”这样的道德问题以外，还可能会牵扯到私营安保公司员工引发冲突后的法律处理问题。假如中国安保公司员工在海外犯罪，中方可能将其引渡回中国进行法律审判；但这一做法可能对当地司法系统形成挑战，弱化当地政府的权威形象，且极易引发人们怀疑，正是由于政府的弱势，民众自身的合法权益无法受到保护，并进而产生中国在本国享有治外法权这样恶劣的印象。^② 解决这样的问题一方面需要中国与东道

^① Kjell Bjork and Richard Jones, “Overcoming Dilemmas Created by the 21st Century Mercenaries: Conceptualising the Use of Private Security Companies in Iraq,” *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 4/5, 2005, pp. 781-782.

^② Andrew Erickson and Gabe Collins, “Enter China’s Security Firms,” *The Diplomat*,

国进行合作、相互磋商，建设透明有效的问责机制，建立侵犯人权后的合理补救办法，实行母国、东道国双重登记注册政策等；另一方面还需要中国加强公共外交宣传，化解当地民众的误解，同时加强私营安保公司内部对其员工的培训与监督机制建设，严格审查其上岗资格等。

中国海外安保私营化发展仍处于起步阶段，许多行业规范标准并不明确，在发展过程中必然会出现诸多问题。在学习西方先进经验的同时，国家也需要加强对私营安保公司海外工作的规制，引导中国海外安保私营化走向良性发展的道路。

四、政策建议

面对巨大的海外安保需求缺口，中国海外安保私营化已成必然。但中国的私营安保产业起步较晚，在发展过程中存在着诸多问题，尚有待解决。更为关键的是，由于政府指导政策的不充分，中国海外私营安保的未来走向尚不明晰。笔者认为，中国海外私营安保的私营化发展需要围绕以下四个方面展开：

（一）在政府适度监管与行业自主实践的良好配合下形成合理规范

私营安保行业想要得到良性发展必须首重规范，而政府监管对于规范的建立与明确尤为重要。但过分细致周密的监管措施反而会抑制行业自身的活力，政府有必要在一定程度上放手让企业进行自我发挥。虽然 2010 年出台的《保安服务管理条例》中已明确允许民营资本进入私营安保行业，但目前接受公安机关监督管理的私营安保公司实际上仍然处于“官督商办”的垄断地位。指令性经营是计划经济时代的产物，缺乏主动性和创造性，如果不加修正早晚会被竞争激烈的市场经济所淘汰。未来私营安保行业必然是国企转型企业、民营企业、外资或合资企业并立的激烈竞争局面，市场化运营是必由之路。现行政企不分的监管模式在一定程度上严重阻碍了安保行业的健康发展，亟待改变。政府相关部门应该坚持业务上指导、发展上自主的监管原

则，建立权责明确、政企分离、自主经营、行业约束的市场化监管模式，彻底扭转私营安保行业“等、靠、要”的惰性经营理念^①，引导企业发挥自我能动性，强化其市场竞争意识，在大浪淘沙中完善自我，只有这样才能让更多有实力的国内私营安保公司走出国门。同时，坚持“大社会小政府”的治理理念，在树立大的规范框架后，充分发挥行业自身的能动性，在发展中探索出适合海外私营安保行业的运行细则，在充分的实践检验中确立行业规范。政府部门还要及时依据实际情况进行修正补充，通过制定规范与实践检验的互动实现私营安保行业的良性发展。

（二）在增强创新意识与提高业务水平的基础上抓住机遇走出国门

私营安保行业正处于剧烈的变革之中，但政府不是企业的父母，想要在激烈的市场竞争中胜出，企业不能单纯依靠政府的指导，而应发挥身为企业人的魄力与雄心，努力提高自我，向高层次、专业化的方向迈进。从行业发展角度讲，海外巨大的安保需求是国内私营安保企业走出国门，进行转型升级的重要机遇，国家也在积极倡导企业“走出去”，但开拓海外市场不是所谓实地考察、设立几个办事处就能轻易实现的。想要走出国门，一方面要加强与西方成熟的私营安保公司合作，交流并学习其成功经验；另一方面还要注重加强与东道国私营安保行业的联系，通过合资的方式进入当地市场，这有助于国内私营安保企业落地后开展工作。另外，当前在海外拓展业务的私营安保公司大多停留在传统的安全执行层面（保镖类业务），而能够提供风险咨询或安全管理业务的高端私营安保公司凤毛麟角，这与中国海外企业和公民多层次和多形式的安全需求现实不相吻合，也无法有效匹配复杂多变的海外安全形势。这就需要行业自身建立健全情报收集与分析、风险评估与预测、技防开发与装备保障等具有前瞻性和综合性的业务领域。同时还要加强企业自身的创新意识，依托云计算、大数据分析等智能化和网络化的先进技术，为广大企业和公民提供更多更好的安全服务。

（三）在政府政策支持和企业自身努力的合力下打造高素质人才队伍 私营安保行业想要获得长远发展，必须重视本行业各方面的人才储备。

^① 张进红：《中国保安企业开展海外业务的法律与监管》，第118页。

我国的私营安保公司在拓展海外业务时最为缺少的就是像领队这样经验丰富的基层管理人才。在海外执行安保任务，尤其是在一些高危国家和地区担当安保队伍领队，不是一般人能够胜任的。领队不仅要考虑整支队伍的管理，协调当地政府执法部门和所服务的企业之间可能存在的矛盾冲突，同时还要分析驻地情报、设定安保日程安排、应对突发事件，这些工作都需要领队具备全面综合的业务能力。有了他们，海外安保工作才能进行得相对顺利。但是，走出国门的老安保骨干要么是缺乏与国外执法部门打交道的经验，要么是缺少在高危地区从事安保业务时所必需的知识，有的甚至不懂英语或当地语言，给安保工作带来诸多不便。虽然中国已于 2006 年将安保服务人员纳入国家紧缺人才培养工程，但我国整体教育系统仍然欠缺对安保职业的重视，大多仍停留在中等职业教育的水平，缺乏高级的专业人才。而像欧美等私营安保行业比较发达的国家，多数已经建立起科学正规的职业培训教育体系，不少综合性大学都开设有安保专业的学士和硕士课程，以美国为例，有 300 多所学院或大学设置有安保专业，其中约 50 所院校把安保专业列为学士课程，9 所院校列为硕士课程，美国安保行业一半以上的从业人员都具有大专以上学历。^① 政府方面，应该改变社会中对于安保工作存在的职业偏见，协调教育资源分配，制定相关职业培训制度的指导标准。而私营安保公司则要将精力与资金放在打造高素质人才队伍上，而不是着重于刻意的宣传。只有政府支持、企业努力，形成系统化、长期化、稳定化的专业人才培养流程，才能真正提高安保行业从业人员的业务素质，真正实现私营安保行业全面的改观，为走出国门提供精兵强将。

（四）在第三方监管和自身风险管控的共同努力下提升安保服务质量

安保护卫工作的关键就在于风险控制，具有同保险业天然的内在联系。因此，部分西方国家通常会运用市场机制，高度重视保险业对安保服务的监督作用。以德国为例，德国安保行业服务标准主要是由德国保险协会制定。德国整个社会高度保险化，许多公共服务都被纳入强制保险，否则不予核发证照，安保行业就在其中。保险公司为了获取高额利润同时最大限度程度地

^① 贺红梅：《我国保安业风险防范与控制探析》，载《湖南社会科学》2007 年第 3 期，第 131 页。

避免风险，通常会在客户进行投保时协助客户寻找适合自身需要的安保服务，并对不同级别的安保服务制定不同的偿付标准。^① 保险公司利用在安保市场中的优势地位对安保服务制定较为严格的行业标准，私营安保行业在保险行业的监督下则具有较高的服务质量，同时还减轻了政府监管的负担，实现了顾客、保险行业、安保行业、政府多方的共赢。“脆弱性”和“可靠性”是安保服务的两大显著特征，发展海外私营安保业务要坚持平衡风险与责任，不可过分偏重也不能忽视任何一方。私营安保公司应该积极建立健全自身的风险评估体系，跟踪和控制风险发展；在应对风险危机时，应提前做好应急预案和补救措施，以快速弥补损失，防止危害扩大。政府方面应该加强立法，充分设立各种相关险种，制定相关政策调动中国保险公司的积极性，有效发挥其监督作用，利用市场机制，合理转移和控制风险的危害。^②

目前，私营安保公司已经成为中国海外利益保护的新兴行为体，但仍不够成熟。国家也没有出台相应的法律法规予以承认并加以规范，这意味着在未来很长一段时间内，行业发展既可能生气蓬勃，也可能乱象丛生。为了走出一条良性的发展道路，私营安保公司应该在自我成长中加强企业自律，学习先进经验，充分发挥灵活优势，努力成为真正意义上的中国海外安保供给者。政府方面也要出台相关的管理文件，支持和引导私营安保公司合理有序地参与到国际竞争中，并将其纳入到中国特色大国外交的框架内，培养出一支真正的安保力量，为中国海外企业和公民保驾护航。

[收稿日期：2016-06-13]

[修回日期：2016-06-20]

[责任编辑：石晨霞]

^① 朱得旭、李姊靓、陆晓妹：《德国保安业法规评析》，载《中国公共安全》2007年第6期，第26页。

^② 李卫海：《中国海上航运的安保模式及其法律保障——以应对21世纪海上丝绸之路的海盗为例》，第151页。