

海南中金鹰和平发展基金会资助项目
中国社会科学院地区安全中心研究项目



海外公共安全与合作蓝皮书

BLUE BOOK OF
OVERSEAS PUBLIC SAFETY AND
ITS COOPERATION

海外公共安全与合作评估报告 (2018)

ANNUAL REPORT ON OVERSEAS PUBLIC SAFETY AND
ITS COOPERATION (2018)

主 编 / 张蕴岭
副主编 / 张 洁 艾莱提



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

目 录



序 言	001
-----------	-----

I 总报告

B.1 中国海外公共安全与治理合作	张 洁 / 001
--------------------------------	-----------

II 综合篇

B.2 海外公共安全与合作：理论探索与研究进展	肖 河 / 012
B.3 中国公民的海外安全现状与发展趋势	魏 冉 / 028
B.4 中国企业的海外投资安全现状与影响因素	刘小雪 / 060

III 专题篇

B.5 2018年度中国领事保护机制建设 ——基于中国外交部领事服务网报道的分析	夏莉萍 / 076
B.6 中国安保公司的海外实践现状与挑战	金桂岭 姜 杉 边 洪 / 106



B.5

2018年度中国领事保护机制建设

——基于中国外交部领事服务网报道的分析

夏莉萍*

摘 要： 本文根据中国外交部领事服务网报道，总结归纳了2018年度中国领事保护机制建设情况，分析了其特点，主要包括重视建立领事保护法律体系，强调公民应知法、守法，不为公民的“非法行为”买单；领事保护联络员机制逐渐成熟，在一定程度上缓解了专业领事人员不足带来的工作压力；各驻外使领馆纷纷建立驻外使领馆、当地相关政府部门和当地中国公民之间的联络和协调机制；领事保护宣传教育和预防机制

* 夏莉萍，外交学院外交学与外事管理系教授、北京对外交流与外事管理研究基地研究员。主要研究方向为领事与侨务问题、当代中国外交。本文为国家社科基金项目《“一带一路”战略下改进领事服务研究》（16BGJ015）和中国中华全国归国华侨联合会课题《中国与主要发达国家领事保护机制比较研究》（17AZQK202）的阶段性成果。



更具针对性，面向不同公民群体的内容不同；领保应急机制建设的参与方多元化，应急处置程序清晰；在应急处置过程中回应社会关切，及时发布信息，让公众了解处置的详细经过，掌握舆论主动权。

关键词： 领事保护 应急机制 预防机制

引 言

自领事产生之日起，协助和保护海外本国国民一直是领事的重要职责。领事保护是指派遣国的外交领事机关或领事官员，在国际法允许的范围内，在接受国保护派遣国的国家利益、本国公民和法人的合法权益的行为。以我国为例，当中国公民、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。领事保护还包括中国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。^①

领事保护机制是指国家为了达到保护海外公民和法人合法权益的目的，而作出的一整套的工作安排及参与此项工作的各部门之间的互动关系。这种安排和互动关系既反映在各项办事规程或行动准则中，也可以没有相关的书面规定，而只是通过日常的实践表现出来。^②

领事制度起源于西方，于晚清时期随着西方国家的殖民侵略传入中国，

① 《领事常识》，中国领事服务网：<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lscs/>，访问时间：2018年12月8日。

② 夏莉萍：《领事保护机制改革研究》，北京出版社，2011，第29页。



至今已有 100 多年的历史。但直到近些年来，领事保护一词才被国人知晓。由于中国改革开放的不断深入，“走出去”的中国公民人数和中国企业数量迅速增加，涉及中国公民和企业的安全事件频频发生，领事保护问题引起了各界的广泛关注。在此大背景下，中国逐步建立了由中央政府、地方政府、驻外使领馆、企业和公民个人组成的“五位一体”的境外安保工作联动网络，形成了立体式领事保护机制模式。^①本着“以预防为主，预防与处置并重”的原则，中国领事保护机制建设的主要内容分为应急协调和预防宣传两个方面。

中央政府、地方政府及大型企业，都建立了相应的应急协调机制。2004 年 11 月，中央成立了“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议机制”并召开首次会议。^②各地方政府按照《国务院办公厅关于加强境外中国公民和机构安全保护工作的意见》（国办发〔2004〕74 号）及《国务院办公厅关于印发国家涉外突发事件应急预案的函》（国办函〔2005〕59 号）的要求陆续建立了地方政府层面的应急协调机制。2006 年 5 月，外交部首次在领事司内设立领事保护处，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。2007 年 8 月，领事保护处升格为领事保护中心，由外交部领事司司领导担任中心主任，以确保更有效地协调各方处理领事保护事件。与此同时，各大型企业也建立了自己的应急管理体系，以有效应对紧急情况。例如中石化集团公司成立了处理境外突发事件的三级体系：分别为集团公司层面，执行境外投资项目、工程建设、外派工程劳务和设有境外机构的各分公司层面以及各驻外机构（代表处、办事处、公司、项目部）地的项目部层面。2013 年，集团公司及各下属企业结合实际和风险评估结果，修订完善应急预案，举行应急培训；推进公司应急指挥系统及下属企业应急指挥中心建设，还基本建成了中国石化、中国石油和中国海油三大石油公司联

① 廖先旺、彭敏：《奋发进取，成果丰硕》，《人民日报》2012 年 10 月 10 日，第 6 版。

② 《境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会成立》，新华网，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2004-11/04/content_2177836.htm，访问时间：2004 年 11 月 14 日。



防机制及应急资源与调度管理信息系统。^①

外交部、驻外使领馆及各级地方政府外办组织各种形式的领事保护预防宣传活动，旨在树立公民的海外安全风险防范意识，减少领事保护案件发生的频率。例如，散发领事保护宣传手册；利用微信平台发布海外安全信息；在企业、学校和一些重要公共场所巡回举办展览，以丰富的案例、数据、图表介绍海外领事保护的形式和海外安全风险的成因；利用国际旅游展览摊位进行宣传；拍摄领事保护情景剧、举办领事保护知识竞赛等。

党的十九大以来，在中国推动形成全面开放新格局的新时代背景下，中国与世界的联系互动空前紧密，中国公民和企业“走出去”的步伐继续加快，保护任务艰巨。2018年3月8日，外交部部长王毅在“两会”记者会上表示，做好领保工作是义不容辞的责任。面对越来越繁重的领保任务，外交部坚持以人民为中心，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。^② 回顾2018年度，中国领事保护机制建设取得了重要进展。本报告以中国外交部领事服务网发布的信息为基础，总结归纳了2018年中国领事保护机制的建设情况和主要特点。^③

一 重视领事保护相关法律体系建设，强调公民应知法、守法，不为公民的“非法行为”买单

（一）发布《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）

建立领事保护法律体系是近年来外交部领事保护机制建设的重点内容。

① 《事故预防与应急管理》，中国石化网：<http://www.sinopecgroup.com/group/shzr/fwkh/lhtxdfwfs/>，访问时间：2018年12月5日。

② 《打造海外中国平安体系》，中国领事服务网，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1540551.shtml>，访问时间：2018年3月8日。

③ 为行文简洁，本报告中所有日期，除特殊注明外，均为2018年。



经过长时间酝酿，2018年3月，外交部在其官网发布《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）（以下简称《征求意见稿》）。《征求意见稿》共三十八条，分总则、领事保护与协助案件处置、预防性措施与机制、法律责任和附则五章，主要内容包括领事保护与协助的职责概述与履责原则，中国公民、法人和非法人组织的基本权利义务，不同情形下的领事保护与协助职责，预防性领事保护有关措施与机制等。

《征求意见稿》首先明确了领事保护的职责范围，指出，中国外交官和领事官为公民提供领事保护受驻在国客观条件限制。“驻外外交机构和驻外外交人员应遵守中国法律和中国缔结或者参加的国际条约，尊重驻在国法律、宗教信仰和风俗习惯，充分考虑驻在国各方面客观因素，为中国公民、法人和非法人组织提供相应方式和程度的领事保护与协助。如驻在国法律或者不可抗力等客观因素对提供领事保护与协助构成限制，驻外外交机构和驻外外交人员应当向有关中国公民、法人和非法人组织说明。驻外外交机构和驻外外交人员依法履行领事保护与协助职责的行为受法律保护。”

其次，《征求意见稿》明确表示，领事保护不袒护公民的非法行为。“驻外外交机构和驻外外交人员协助在驻在国的中国公民、法人和非法人组织维护其正当权益，不得为其谋取不正当利益，不袒护其违法行为。”

最后，《征求意见稿》规定了公民在寻求领事保护方面自身的责任，主要包括以下五个方面。

第一，在寻求领事保护时，中国公民、法人和非法人组织提供的信息应当真实、准确、有效。如提供虚假信息或隐瞒真实情况，应由当事人承担相应后果。

第二，中国公民在驻在国遇航班延误或取消，如因航空公司未履行驻在国法律或与当事中国公民订立的航空旅客运输合同规定的义务而导致权益受损的，驻外外交机构和驻外外交人员可以根据其请求，为其维护权益提供必要协助，并向驻在国有关部门表达关注，敦促及时妥善处置。如航空公司已履行驻在国法律及航空旅客运输合同规定义务的，驻外外交机构和驻外外交人员应当予以尊重。



第三，中国公民、法人和非法人组织获得领事保护与协助的，应当自行承担其食宿、交通、通信、医疗、诉讼费用及其他应由个人承担的费用。

第四，中国公民应当密切关注欲前往国家或已在国家的有关安全提醒，加强安全防范，合理安排海外行程，避免前往高风险国家或地区。中国法人和非法人组织应当加强海外安全风险评估，对拟派往国外工作的人员进行安全培训，并密切关注有关安全提醒，避免将人员派往高风险国家或地区。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，因协助而产生的费用由个人承担。

第五，中国公民、法人和非法人组织在寻求领事保护与协助过程中，扰乱驻外外交机构正常工作秩序，妨碍驻外外交人员履行领事保护与协助职责，或者侵害驻外外交人员或其他工作人员人身、财产权益的，依法承担相应法律责任。^①

（二）中国驻外使领馆整合当地法律资源，建立“法律为领事工作服务体系”，并为海外中国公民和企业举办法律知识讲座，开展普法宣传

中国驻新加坡使馆率先尝试构建“法律为新时代领事工作服务体系”，目的是充分调动新加坡当地法律资源，更好地运用法律手段维护在新中国公民和机构的合法权益。该体系建设历时两年。2018年5月，中国驻新加坡使馆召开发布会，公布了服务体系的六项主要内容：一是聘请法律顾问，为使馆依法行政提供专业法律保障；二是建立《新加坡律师事务所推荐名单》，为遇到法律问题的中国公民提供法律支持；三是建立《新加坡免费法律资源名单》，使经济相对困难的中国公民也能获取专业法律指导；四是翻译9部新加坡法律文本，向有需要的中国公民和机构免费发放；五是建立新加坡常见法律问题问答及案例库，为中国公民

① 《外交部就〈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）向社会公开征求意见》，发布时间：2018年3月26日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/fwxx/t1545294.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



提供借鉴；六是在使馆网站设立“法律服务”专题板块，方便中国公民获取相关法律信息。^①

此外，中国驻外使领馆还对领区内的中国公民，尤其是处于转型期的华商开展有关法律知识的宣传普及活动。例如，波兰华沙中国商城是中东欧最大的商贸集散地之一，商城里有近千家商铺，相当部分由华商经营。5月，在华沙近郊的中国商城管理处办公室，中国驻波兰使馆邀请波兰资深商务律师为与华商们讲授普法课程，内容是关于在波兰营商如何处理海关清关、如何缴纳增值税等外国投资者关心的法律问题。大使在与华商们座谈时强调，波兰法律制度日益完善，市场监管力度逐渐加强是必然趋势，广大华商应着眼长远，转变认识，积极学法、懂法、守法，依法合规经营，转型升级。同时希望商城和侨团向侨胞传播守法经营、依法理性维权的正确观念。^② 中国驻南非开普敦总领馆同开普敦华人警民中心、华助中心联合举办面向西开普省侨界的系列普法讲座，旨在帮助当地侨胞更加全面地了解南非有关法律法规，提升华商良好形象。8月，他们邀请南非国家商品质量局、西开普省消费者权益保护办公室和南非独立通信机构代表集中为侨胞现场讲解相关法律知识，还为侨胞发放了《南非国家商品质量条例》和《消费者保护法案》手册。^③

在其他国家，中国驻外使领馆也面向侨民进行普法宣传。如近年来在厄立特里亚从事旅游、商贸、文教等活动和务工、生活的中国公民数量不断上升，他们迫切需要了解当地移民政策法规。5月，中国驻瓜亚基尔总领馆与厄瓜多尔外交部驻瓜亚基尔协调员办事处联合举办面向中国公民的厄瓜多尔新移民法专题讲座。此次讲座是自2017年厄瓜多尔新移民法颁布以来，厄

① 《驻新加坡使馆举办“法律为新时代领事工作服务体系”发布会和座谈会》，发布时间：2018年5月17日，来源：驻新加坡使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1560262.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《大使请来老师，与华商侨领一起学法律》，发布时间：2018年5月22日，来源：驻波兰使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1561395.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 《中国驻开普敦总领馆联合开普敦华人警民中心举办侨界普法讲座》，发布时间：2018年8月20日，来源：驻开普敦总领馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1587252.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



方针对外国公民举办的第一场专题普法活动。^①9月,中国驻缅甸使馆举办“2018年度领事保护专题宣讲会”,邀请仰光省移民局处长讲解缅甸签证类别与居留办理手续,并就中资企业在缅劳资纠纷、外国公民在缅住所规定等回答了现场提问。友好律师事务所、缅甸中文导游协会及使馆领事处代表分别就缅甸涉外法律法规、风俗禁忌事项、典型领保案例等进行讲解。^②

(三) 强调保护海外中国公民的“合法”权益,呼吁公民依法依规理性维权

在领事保护宣传活动中,驻外使领馆强调保护的是公民的合法权益,绝不袒护违法行为。例如,上文提到的在中国驻缅甸使馆举办的“2018年度领事保护专题宣讲会”上,使馆强调领事保护的内容是中国公民、法人在海外的合法权益,决不为违法犯罪行为“埋单”。^③

在一些具体领事保护案件的处置中,驻外使领馆也呼吁海外中国公民理性维权,避免卷入不必要的法律纠纷;并对某些海外公民的不文明行为予以批评。例如,1月24日,由日本成田机场飞往上海的廉价航班捷星航空35次航班因上海降雪被迫取消,175名中国乘客滞留机场。1月27日,伊朗境内暴雪导致全国大部分机场临时关闭,约240名在伊转机的中国旅客滞留在德黑兰霍梅尼国际机场。前一事件中的廉价航空公司低成本运营,事先与乘客签署了免责协议,如发生突发情况,航空公司无法及时改签航班、不负责乘客食宿;后一事件中的马汉航空公司同中方相关旅行社签订了协议,伊方无义务为旅客在伊转机提供食宿服务。尽管最后经中国驻外使领馆协助,这两起事件中的中国乘客们都得以顺利回国。但是,中国驻日使馆在事后发布

① 《驻瓜亚基尔总领馆举办厄瓜多尔新移民法专题讲座》,发布时间:2018年5月24日,来源:驻瓜亚基尔总领馆, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1562029.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

② 《驻缅甸使馆举办2018年度领事保护专题宣讲会》,中国领事服务网,2018年9月21日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1597549.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

③ 《驻缅甸使馆举办2018年度领事保护专题宣讲会》,中国领事服务网,2018年9月21日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1597549.shtml>,访问时间:2018年12月5日。



的信息中也特别提醒中国乘客，购买机票时应仔细阅读购票协议，遇突发情况理性维权，避免因过度维权卷入不必要的法律纠纷。^① 中国领事服务网转载了媒体对后一起事件的报道，其中写道：“中国是一个以人民为中心的社会主义国家，游客们在海外遇到困难，使领馆利用所掌握的外交资源提供些力所能及的协助，也是情理之中。但这样的协助，应当始终处在合法、合情、合理的范围内，游客们不应忽略自身责任义务，动辄以‘维权’名义提出无理要求，更不应谋求‘按闹分配’，对驻外使领馆进行道德绑架。否则，既会引发事态的恶化，最终损及自身安全权益甚至国家的形象和利益，同时也会影响公共资源的合理运用，导致真正有需要的同胞求助无门，背离了‘外交为民’的初衷。当然，更不利于国民的整体成长和成熟。”^②

二 领事保护联络员机制逐渐成熟，在一定程度上缓解了专业领事人员不足带来的工作压力

领事保护联络员机制是中国外交部为了解决专业领事保护干部人手不足，利用民间渠道补充壮大领事保护队伍的创举。领保联络员一般由驻外使领馆当地的中资企业员工或华侨代表担任。他们密切关注驻在国政治生态、舆情、侨情的动态发展变化，及时就涉中国公民利益和安全风险情况与驻外使领馆沟通；协助使馆做好突发事件处置和预防性领保工作。2016年底之前，外交部在全球20个国家的中国使领馆启动“领保联络员”制度试点，2016年底正式推出该项制度。^③ 从表1中可以看出，2018年，领

① 《中国驻日本使馆积极处理航班延误事件》，发布时间：2018年1月26日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1529365.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《真想不到！“国产巨婴”们唱国歌前，还曾谩骂我驻外使领馆官员！》，刊于《环球时报》2018年2月6日，《为了海外游客的“岁月静好”，他们就这样“负重前行”！——德黑兰机场风波背后不为人知的内幕》，2018年2月6日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1532288.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 2016年11月23日，外交部领事保护中心常务副主任杨舒在接受记者采访时的谈话，见《外交部将建立领保联络员制度 联络员有什么作用？》，<http://news.sohu.com/20161123/n473968658.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



事保护联络员机制逐渐成熟，各驻外使领馆纷纷新建领保联络员机制，已经建立的使领馆也注重对领保联络员进行培训，定期听取他们的工作汇报，了解其工作中遇到的问题，并对其中表现优异者进行表彰。领事保护联络员机制的逐渐成熟，一定程度上缓解了领事保护工作由于人手不足而带来的压力。

表 1 2018 年中国驻外使领馆领事保护联络员机制建设情况*

时间	驻外使领馆	活动名称	参与的联络员人数	活动主要内容
1 月 23 日	驻敖德萨总领馆	首批领保联络员工作总结暨培训会	6	领保联络员汇报了 2017 年所做工作,反映了问题和困难,分享了心得和体会,并对完善领保联络员制度提出了宝贵意见
3 月 17 日	驻泗水总领馆	首次领保联络员培训	12	副总领事回顾了总领馆领保联络员制度的运行情况,重点就本年度工作方向及领保联络员的制度规范进行了讲解和说明,并对领保联络员队伍建设提出了希望;领保联络员们分享了工作体会,提出了意见和建议
3 月 17 日	驻蒂华纳总领馆	首批领保联络员和志愿者培训活动	9	全体参训人员签署了领保联络员和志愿者承诺书(为期一年)
3 月 22 日	驻格鲁吉亚使馆	领保工作联络员会议	16	使馆领导听取了 2017 年度领保联络员工作情况汇报,对 2018 年领保联络员工作方向和内容作出具体部署;向 2018 年度受聘的领保联络员颁发了《领事保护工作联络员证书》和工作手册
5 月 3 日	驻斐济使馆	领事保护与协助志愿者机制成立大会	不详	大使为领保志愿者颁发了身份识别卡,领保志愿者签署了《担任驻斐济使馆领保志愿者承诺书》和《委任书》
5 月 31 日	驻巴基斯坦使馆	首批领保联络员委任仪式	11	为领保联络员颁发委任书;大使表示,根据国内统一部署,结合当地实际,使馆委任首批领保联络员,同时指出在工作中,联络员要注意把握“4S”:一是为中国公民做好服务(SERVICE),二是为中国公民当好安全(SEcurity)顾问,三是注意领保工作的敏感性(SENsIBILITY),四是要具备一定专业技能和知识(SPECIALITY)



续表

时间	驻外使领馆	活动名称	参与的联络员人数	活动主要内容
7月18日	驻尼泊尔使馆	首批领保联络员委任仪式	9	大使对新任领保联络员提出几点希望和要求:一是要有强烈的奉献意识和担当精神,秉承领保联络员公益志愿宗旨,发扬抗震精神;二是要严于律己,遵纪守法,恪守承诺,传播正能量,发挥表率作用;三是要厚植人脉,广交朋友,发挥各自优势特长,为配合使馆领保工作发挥建设性作用;四是要与使馆保持密切联系,及时交流沟通,要当好使馆预防性领保工作的“信息员”和处置领保案件的得力助手;五是要提高自我保护意识,注意个人安全
7月25日	驻菲律宾使馆	领保联络员第二次会议	7	大使向上年表现优异的两位领保联络员颁发了优秀奖牌;参赞介绍了菲律宾领保工作面临的形势、任务及驻菲使馆所做的工作,并着重介绍了几个典型涉赌人身伤害案例,重申了领保联络员的职责和义务;领保联络员现场签署了工作承诺书
8月4日	驻加纳使馆	2018年度领保联络员培训班	>30	参与过第一期领保联络员培训班的联络员介绍参会情况和心得体会;加纳移民局助理局长介绍了加纳签证、雇佣外国劳工政策、工作和居留许可配额发放标准以及外国人办理居留和工作许可的程序;加纳警察总局警司做了“旅加中国公民人身和财产安全”的专题报告,对于中国公民个人人身安全、居家安全和在加纳购买土地等问题进行讲解,并就针对中国公民的犯罪特点和种类及防范措施做了介绍
8月16日	驻土库曼斯坦使馆	2018年领事保护联络员工作会议	7	参赞结合讲解《领事保护联络员手册》进一步明确了领保联络员的具体职责和义务,重点介绍了当前在土开展领保工作面临的形势及领保联络员下一步工作任务

* 根据中国领事服务网 2018 年 1 月 1 日至 10 月 31 日有关信息统计。

三 各驻外使领馆纷纷建立驻外使领馆、当地有关部门和中国公民之间的联络及协调机制

驻外使领馆在驻在国不拥有任何能够控制事件进展的实质性的行政或



司法权力，只能通过建议、监督、敦促等方式来促使驻在国当局保护海外本国公民的合法权益。驻在国的法律环境、相关部门对有关中国公民安全保护的重视程度等决定着领事保护的成效。鉴于此，为提升效率，中国驻外使领馆纷纷建立使领馆、驻在国有关部门与当地中国公民和企业之间的联络或协调机制，在开展领事保护预防和宣传活动时，也邀请驻在国有关部门参加。

（一）驻外使领馆与当地官员一起走访当地华商

5月，中国驻巴塞罗那总领馆副总领事与西班牙加泰罗尼亚自治区圣哥洛马市负责安全事务的副市长一起前往该市走访当地华商，市政议员、地区安全协调员、巴塞罗那华助中心和市华人华侨协会筹备组代表一同走访。此次走访是总领馆、市政府和侨胞三方协调会的重要成果，有助于了解华商诉求、增强华商安全防范意识，保护华商合法权益。^①

（二）驻外使领馆与所在地市政府、警察局和侨界代表召开安全座谈会，共同探讨改进华侨社区安全保护的办

在中国驻斐济使馆积极推动下，3月，斐济首都苏瓦市萨马布拉警察分局纳玛迪（中国侨民聚集区）派出所举办了“加强华侨社区联络，打击预防违法犯罪”座谈会，二十余位华侨社区代表应邀出席。该派出所负责人表示，其当年的目标是有效减少区域内的犯罪率，尤其是要重点保护中国侨民的人身和财产安全。^② 同月，中国驻巴塞罗那总领馆牵头在圣哥洛马市警察局召开总领馆、市政府、警方和华侨华人代表座谈会，参会各方就前段时间在该市发生的抢劫案和警民冲突事件以及未来如何加强当地治安、密切警

① 《中国驻巴塞罗那总领馆与圣哥洛马市政府走访华侨华人商铺》，发布时间：2018年5月17日，来源：驻巴塞罗那总领馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1560037.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《驻斐济使馆推动斐警方关注华侨社区安全问题》，发布时间：2018年3月19日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1543274.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



民交流等议题交换意见。侨民代表与市政府和警方就设置中文报警电话、建立联络机制、设立志愿者平台、在公共道路安装摄像头等问题交流了看法。^①

（三）驻外使领馆邀请驻在国有关政府官员就涉及中资企业和中国公民经营和生活的重要问题举办讲座

6月，中国驻肯尼亚使馆举行在肯中国企业和公民安全风险防范知识讲座，肯警察局、移民局、投资局官员，中资机构代表，肯各侨团会员及在肯经商、就业的中国公民300余人参加。肯尼亚警察总监代表、肯刑事犯罪调查局副局长、肯投资局服务中心负责人、肯移民局和警察局官员分别就在肯中国公民和企业关心的安全风险防范、在肯合法居留和工作许可要求及投资政策等问题作了详细介绍，并与现场中国公民交流互动。^②7月，中国驻乌兹别克斯坦使馆举行同中资机构和公民联络协调机制年内第二次会议，乌最高法院法官受邀做专题讲座，旅乌中资企业和华侨代表约50人与会。中国大使表示，使馆高度重视联络协调机制建设，希望通过这一平台与大家及时交流信息，帮助大家了解掌握乌政策法规，确保在乌平安生活、守法经营。乌高法法官详细讲解了乌经济诉讼法并现场回答了侨胞们提出的问题。使馆有关部门人员介绍了乌近期安全形势、中乌经贸合作注意事项、领事证件新规等。^③

（四）驻外使领馆联合驻在国警方一起召开关于中国公民安全提醒发布会

1月，中国驻菲律宾使馆联合菲律宾国家警察反绑架大队召开了中国公

① 《中国驻巴塞罗那总领馆与圣哥洛马市政府、警察局和侨界代表召开安全座谈会》，发布时间：2018年3月21日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1543970.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《驻肯尼亚使馆举办在肯中国企业和公民安全风险防范知识讲座》，发布时间：2018年7月2日，来源：驻肯尼亚使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1573258.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 《驻乌兹别克斯坦使馆举行同中资机构和公民联络协调机制会议》，发布时间：2018年7月27日，来源：驻乌兹别克斯坦使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1580812.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

民涉赌问题说明会。领事参赞和菲律宾国家警察反绑架大队负责人分别就中国公民在菲参赌、非法拘禁或绑架赌客、在赌场或网络赌博公司非法就业、涉赌劳务纠纷等情况以及菲方相关法律规定和处置案件等情况向媒体做了介绍。^①

此外，下文将要谈到的中国驻外使领馆开展的“领事保护进校园、进企业、进社区”等活动都建立了驻外使领馆与当地留学生群体、中资企业和华侨社区之间的联络沟通机制，驻在国有关部门也都参与了这些宣传活动。

四 领事保护宣传教育和预防机制更具针对性， 面向不同公民群体的内容不同

中国外交部和驻外使领馆意识到海外中国公民是由不同的人群构成的，且每一类群体所面临的安全风险是不同的。例如从事水上运动不慎溺亡是游客群体面临的主要安全风险之一；心理健康问题是海外留学生群体面临的主要风险；防范安全生产事故和因当地局势、政策变化而带来的经营风险则是海外中资企业关注的重点。鉴于此，针对不同的海外公民群体，外交部和驻外使领馆开展领事保护宣传教育的内容也有所不同，并采取不同的措施予以防范。

（一）面向学生

目前，中国是世界最大留学生生源国。2017年，我国出国留学人数首次突破60万人大关，达60.84万人，同比增长11.74%。截至2018年3月，有145.41万中国留学生在外国进行相关阶段的学习和研究。^② 根据外交部

① 《中国驻菲律宾使馆召开中国公民涉赌问题媒体说明会》，发布时间：2018年1月25日，来源：驻菲律宾使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1529259.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《出国留学人数首次突破60万人 高层次人才回流趋势明显》，教育部网站，：http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/201803/t20180329_331771.html，访问时间：2018年12月5日。



公布的数据,2014年,中国外交部领事保护中心及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达59526件,涉及中国公民73107人,其中留学生932人,占涉及总人数的1.27%;2015年,领事保护和协助案件总量为86678件,涉及中国公民95860人,其中留学生6185人,占涉及总人数的6.45%。^①涉及留学生的领事保护问题不容忽视。为此,外交部和驻外使领馆专门开展了各种类型的针对留学生的安全保护宣传活动。

1. “领事保护进校园”活动

“领事保护进校园”已成为外交部和中国驻外使领馆针对海外中国留学生的主要安全预防教育形式。2017年,中国驻纽约总领馆将“领事服务进社区进校园”作为该馆的便民利侨品牌服务活动项目。2018年,1月11日,“2018领事服务进社区进校园主题年”启动仪式暨新闻发布会在中国驻纽约总领馆举行。中国驻纽约总领事、副总领事、教育参赞、纽约地区相关合作侨团侨领、美东各华文媒体代表出席活动。^②5月29日至6月1日,领事司副司长参加“外交外事知识进高校”上海站活动,先后为复旦大学、上海交通大学、上海大学和上海海洋大学师生作“领事保护与服务就在你身边——新时代领事工作形势与任务”主题宣讲。上海市外办负责人、四所高校校领导、各院系师生代表共近2000人出席。^③

2. “中国留学生安全月”领保宣介活动

在留学生开学季,举办“留学生安全月”领事保护宣传活动。例如,

① 至今,外交部官网只公布了2014年和2015年的相关数据。《2014年中国境外领事保护与协助案件总体情况》,发布时间:2015年7月1日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/ajztqk2014/t1277568.shtml>,访问时间:2017年12月20日;《2015年中国境外领事保护与协助案件总体情况》,发布时间:2016年5月5日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztzl/ajztqk2014/t1360879.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

② 《驻纽约总领馆启动防范电信诈骗大巡讲活动》,发布时间:2018年1月19日,来源:驻纽约总领馆, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1527041.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

③ 《领事保护与服务就在你身边——领事司副司长魏晓东赴上海高校宣讲外交领事知识》,发布时间:2018年6月6日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1566198.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

每年3月是赴澳大利亚中国留学生新生入学时间，为做好留学生预防性领事保护工作，切实提高其安全意识和应急处置能力，中国驻悉尼总领馆举办“中国留学生安全月”活动，分别在悉尼和纽卡斯尔组织了3场预防性领事保护宣介活动，来自新南威尔士大学、悉尼大学、悉尼科技大学、纽卡斯尔大学的600多名中国留学生参加。澳有关大学、新州警察厅，澳联邦公平工作调查署派员出席，总领馆还邀请部分律师到场回答留学生关心的法律问题。活动中，总领馆领事保护官员及澳方出席人员结合近期案例，讲解了留学生人身和财产安全、心理和身体健康及紧急情况处置等常见问题。^①

3. 以“留学安全”为主题录制广播专题节目

除了走进校园举办领事保护宣传之外，驻外使领馆还通过广播节目扩大宣传覆盖面。例如，3月新学期伊始，中国驻光州总领馆领事官员走进韩国光州GFM中文广播，以“留学安全”为主题录制专题节目。^②6月，中国驻珀斯总领馆领事官员接受西澳主要中文媒体——澳星国际传媒集团西澳分公司记者专访，并通过西澳华语广播电台（FM90.5）宣传介绍防范电信诈骗、留学生假期安全和中国公民申办护照须知等有关情况。^③

4. 建立针对青少年留学生心理健康的保护机制

留学生们远离家乡求学，学业压力大，容易出现焦虑和心理问题。留学生聚居地的华侨团体开展关爱留学生的活动，中国驻外使领馆也予以积极支持。3月，加拿大温哥华当地侨社爱心人士成立关爱青少年成长基金暨关注青少年应急小组（紧急联动机制），驻温哥华总领馆派员出席成立仪式。座谈会邀请当地省市政要、加拿大皇家骑警代表、当地主要侨领代表、心理健康专家等出席，为与会留学生和家长讲解校园安全管理、留学期间心理健康

① 《驻悉尼总领馆开展“中国留学生安全月”领保宣介活动》，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1547565.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《驻光州总领馆开展留学生领保安全教育》，发布时间：2018年3月27日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1546112.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 《驻珀斯总领馆宣介防范电信诈骗等领事保护知识》，发布时间：2018年6月22日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1571010.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



等常识,从不同角度解析青少年留学生所面临的问题和困惑,以及家长在孩子成长的不同阶段应扮演的角色。^①

(二) 面向汉语志愿者教师

随着对外汉语教育的推广,中国向国外派遣的汉语志愿者教师成为海外中国公民中的新群体。驻外使领馆重视他们的安全保护问题。驻有关国家的中国使领馆在汉语志愿者教师上岗培训中纳入安全保护知识宣讲或专门为领区内的汉语志愿者教师们举办安全知识专题讲座。例如,9月,国家汉办泰国管理教师工作组和孔敬大学孔子学院联合举办“泰东北孔敬、猜也蓬、黎府3府汉语教师志愿者岗中培训”开班仪式,81名汉语教师志愿者参加。副总领事结合案例讲解了在泰国的常见安全风险、防范措施、突发事件应急处置、泰东北自然环境和气候应对、泰国风俗礼仪等,并特别提醒要提防假冒中国驻外使领馆名义实施的电信诈骗。^②同月,中国驻尼泊尔使馆在加德满都为在尼孔子学院汉语志愿者教师举办“风险就在身边,安全牢记心间”主题领保宣讲活动,在尼从事汉语教学的志愿者教师等104人参加。中国外交官结合使馆近几年的领保工作实践,围绕领事保护与协助的内涵、使馆领保工作面临的形势、使馆开展领保工作情况及处理的典型案例、在尼志愿者教师如何加强防范以降低风险等四个方面展开宣讲。^③

(三) 面向游客

随着国内人民生活水平的提高,出国旅游的中国游客人数也迅速增加。中国旅游研究院和国家旅游局数据中心发布的数据显示,2017年全年,中

① 《驻温哥华总领馆出席当地侨社关爱青少年工作专题座谈会》,发布时间:2018年3月10日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1541241.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

② 《驻孔敬总领馆为泰东北地区汉语教师志愿者宣介领保安全知识》,中国领事服务网,发布时间:2018年9月10日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1593631.shtml>,访问时间:2018年12月5日。

③ 《中国驻尼泊尔使馆举办领保宣讲活动》,中国领事服务网,发布时间:2018年9月18日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1596074.shtml>,访问时间:2018年12月5日。



国公民出境旅游 13051 万人次，比上年同期增长 7.0%。中国已连续多年保持世界第一大出境旅游客源国地位。^① 为了做好海外中国游客的安全保护工作，中国驻外使领馆多管齐下，防患于未然。

1. 驻外使领馆赴当地热门旅游景点开展中国游客安全巡视工作

2 月，中国驻印度尼西亚使馆领事参赞率工作组赴北苏拉威西省美娜多开展中国游客安全巡视。工作组分别会见了省、市旅游部门，机场管理局，移民局等负责人，与中国游客主要地接旅行社、当地旅游协会、导游协会代表进行座谈，并实地考察有关旅游景点和设施，重点排查潜水等涉水旅游项目安全风险。^② 8 月，中国驻越南使馆参赞前往越南老街省开展中国游客旅游安全专题巡视工作。参赞一行与老街省外事厅厅长及老街省文化体育旅游厅、边防部队、公安厅、老街国际口岸及旅游协会等部门负责人举行中国游客安全专题会议，就中国游客在老街省旅游及出入境情况、有关安全问题及工作建议等进行交流。其间，参赞走访了老街国际口岸，详细考察口岸出入境服务大厅，实地了解中国公民出入境情况。与接待中国游客的当地旅行社举行座谈，并就中国游客在老街省旅游期间的食、住、行等方面情况进行实地安全巡查。^③ 泰国的普吉岛、苏梅岛是中国公民赴泰南旅游的热门目的地。9 月底，国庆黄金周在即，中国驻宋卡总领馆领事巡视工作组专程赴普吉岛、苏梅岛开展安全巡视及预防性领事保护工作。工作组实地考察中国游客游览较多的码头、海滩、景点、酒店巡视安全情况，了解救生设备及旅游安全设施情况，推动设立中文安全标识牌。工作组与当地旅游警察、游客协助中心、华人救助中心及旅行社负责人进行座谈，就加强中国游客安全、开展预防性领保探讨交流。工作组走访期间，通过领保联络员及当地旅行社、

① 《2017 出境游大数据：中国公民出境游 1.3 亿人次》，中国网：http://travel.china.com.cn/txt/2018-04/27/content_50976602.htm，访问时间：2018 年 12 月 5 日。

② 《中国驻印尼使馆赴美娜多开展中国游客安全巡视》，发布时间：2018 年 2 月 7 日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1532592.shtml>，访问时间：2018 年 12 月 5 日。

③ 《驻越南使馆就中国游客旅游安全问题与越南老街省政府部门举行会谈并派员走访老街国际口岸》，发布时间：2018 年 8 月 29 日，来源：驻越南使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1589174.shtml>，访问时间：2018 年 12 月 5 日。



酒店前台、热门景点等向中国游客发放《中国公民赴泰南安全旅游手册》。^①

2. 与驻在国旅游管理部门就加强中国游客安全保障进行座谈或召开联席会议

9月,中国驻埃及使馆和埃旅游事务相关部门就加强中埃旅游合作和安全保障等问题进行座谈。埃及旅游部副部长、导游协会会长、埃几大旅行社负责人等参加了座谈会。中方希望埃方旅游部门增加中文服务、加强导游培训、提高服务质量、完善旅游基础设施、确保中国游客安全。中埃双方共同努力,加强沟通和信息共享,对两国旅游市场严格监管,制订合理的价格标准、服务标准和安全标准,更好地保障中国游客的人身安全和合法权益。^②同月,中国驻土耳其大使率使馆工作人员一行赶赴卡帕多奇亚景区所在地内夫谢希尔省政府,与土文化旅游部官员、内夫谢希尔代省长、省辖各县市的县市长、省宪兵司令、省警察厅长、省文化和旅游厅长、土旅行社联合会和导游行会代表等,共同召开中国公民旅游安全联席会议。^③

3. 驻外使领馆赴中国游客集中购物点举办预防性领事保护讲座

7月,中国驻巴塞罗那总领馆派员赴巴塞罗那拉罗卡购物村举行领保宣讲,购物村中国籍员工代表参加。七八月是当地购物旺季,购物村会迎来众多中国顾客。使馆官员重点介绍了领事保护的基本概念、领事官员的“可为与不可为”、寻求领事保护的注意事项等,结合具体案例详细讲解了中国公民遭盗抢、丢失证件、旅游遇险、出入境受阻、突发疾病、遭遇电信诈骗等情况的处置方法,当场发放了总领馆制作的《中国驻巴塞罗那总领馆提醒领区侨胞谨防电信诈骗》卡片,并提醒参会人员外出旅游时加强关注中

① 《驻宋卡总领馆工作组赴普吉岛、苏梅岛开展预防性领保》,中国领事服务网,发布时间:2018年9月27日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1599506.shtml>, 访问时间:2018年9月30日。

② 《中国驻埃及使馆举办中埃旅游合作与安全保障座谈会》,中国领事服务网,发布时间:2018年9月16日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1595525.shtml>, 访问时间:2018年9月30日。

③ 《驻土耳其使馆推动召开中国公民旅游安全联席会议》,中国领事服务网,发布时间:2018年10月8日, <http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1602529.shtml>, 访问时间:2018年10月16日。

国外交部和驻外使领馆发布的安全提醒，不参与高风险旅游项目。^①

4. 驻外使领馆开展保护游客安全专项行动

例如，中国驻马来西亚使馆在暑期中国公民来马来西亚旅游高峰之前，开展专项行动，多措并举，做好中国游客安全保护工作。

(1) 大使和使馆高级官员与马相关政府部门沟通，推动马方进一步重视中国游客旅游安全。中国大使在与马政府高级官员交流中多次就加强两国旅游合作和提高风险防范等议题交换意见，并专门致电马文化旅游部秘书长，希望马方进一步重视中国游客旅游安全，采取切实措施排查隐患，加强监管。领事参赞亦约见马警察总署总监办公室外联处、文化旅游部旅游促进局、马中旅游协会等政府部门和旅游行会，敦促加强针对中国游客的安全旅游举措。

(2) 与马方对重点旅游区域进行巡检。使馆领事部人员专程前往旅游点景区，与当地警局、旅游促进局、旅游警方官员、旅游公会等政府部门及行会会晤，希望马方排查安全隐患，建立健全在危险天气或海况来临前通知到每个旅行社、每艘（辆）船（车）的预警机制，采取确保游客出发前穿好救生衣等强制措施；整顿违规经营，打击取缔非法无证经营；推出切实举措加强游客安全，如严禁旅游船只超载，在游泳池、游船、海滩等地方增设显眼中文警示标识，增设海岸救生员等；制定完善高效的应急机制，确保岛上医疗及救护设施完整及有效运转等。使馆领事部还与马方就预警提醒、救生衣防护、游船载员、定期检查和维护、救生员考核等进行了抽查巡检。^②

5. 驻外领馆向驻在国有关部门寻求关于中国游客安全保护的建议

9月，中国驻卡尔加里总领馆的工作人员前往加拿大西北地区黄刀市，

① 《中国驻巴塞罗纳总领馆赴拉罗卡购物村举行领保宣讲》，发布时间：2018年7月30日，来源：驻巴塞罗纳总领馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1581146.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《中国驻马来西亚使馆多措并举推动加强中国游客旅游安全》，发布时间：2018年7月20日，来源：驻马来西亚使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1578908.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



面见当地皇家骑警、机场管理局、市政府官员、旅游局、旅游信息中心人员，为越来越多前来观看极光的中国游客求问安全建议，并将其编入《中国公民赴卡尔加里旅游与留学安全手册》。^①

（四）面向中资企业

中资企业是“一带一路”倡议实施的主要参与者。2017年，中国在境外设立企业超过3万家。^②在中资企业分布比较集中的国家，中国驻外使领馆开展领事保护宣传教育和安全巡视，提醒企业始终绷紧安全这根弦，关注当地安全形势发展，遵纪守法，与当地民众和睦相处，积极履行社会责任，树立良好形象，着眼长远发展。

1. 召开中资企业安全座谈会

例如，土库曼斯坦国情特殊，在土中国公民以中资企业员工为主。4月，中国驻土库曼斯坦使馆为驻土中资企业举办领保工作宣传讲座。参赞结合土社会治安形势、近期处理的典型领保案例，详细介绍了领保工作的基本概念、原则和范畴，以及在土开展领保工作面临的形势和领保工作的权限与职责，并就驻土中资企业加强安全防范工作提出建议。^③

2018年是巴基斯坦大选年，巴政局复杂、风险难测，安全形势不容乐观。5月，中国驻拉合尔总领馆举行2018年度领区中资机构安全工作会议，旁遮普省28家中资机构负责人与会。总领馆要求中资机构要牢固树立安全意识，建立健全安全工作责任制，确保安全出行，尊重为中资机构提供安保的巴军警及安保人员；坚持生产与安全两手抓，妥善处理劳资关系，教育

① 《极光固然美，安全更重要——驻卡尔加里总领馆对赴加拿大西北地区中国游客的旅游安全建议》，中国领事服务网，发布时间：2018年9月21日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1597722.shtml>，访问时间：2018年9月30日。

② 《【现场实录】2017年度领事工作国内媒体吹风会》，发布时间：2018年1月11日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/ztl/2017ndlsgzcfh/t1524915.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 《驻土库曼斯坦使馆举办领保宣传讲座》，发布时间：2018年4月4日，来源：驻土库曼斯坦使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1547960.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

员工遵守巴法律法规、尊重当地宗教信仰及风俗习惯，切实维护好海外中国公民形象，巩固并传承好中巴友谊。^①

2. “领事保护进企业”宣传活动

(1) 在自贸区召开安全工作座谈会。3月，中国驻拉各斯总领事在莱基自贸区主持召开莱基地区中资企业安全工作现场会，自贸区入园企业、莱基地区中资企业代表近40人出席。总领事向与会人员通报了近期领区安全形势，分析了近期发生的涉中国公民安全案件的特点，并就进一步做好安全工作提出要求。^②

(2) 领事保护宣传进企业。5月，中国驻米兰总领馆举办领保进中资企业讲座，领区中资企业代表、华文媒体记者等90余人出席。领馆负责人表示希望中资企业通过讲座能够加深对当地法律法规的了解，强化安全生产、守法经营意识，在抓好企业发展的同时，积极履行社会责任，更好地融入和造福当地社会。米兰警察局、伦巴第大区海关、意大利对外贸易委员会、伦巴第大区工业家联合会相关负责人及领事官员，分别就中资企业关心的居留、货物清关、进口增值税免除、维护企业权益以及为合作伙伴申办赴华签证等问题作了详细介绍，并进行交流互动。^③

6月，中国驻斯里兰卡使馆领事部官员前往中国电建集团斯里兰卡代表处，向该公司28名管理层人员介绍了斯里兰卡的安全风险及注意事项、使馆领事保护与证件等工作，并列举了斯里兰卡在政治、社会治安、医疗卫生、交通、自然灾害等方面存在的安全风险并指出应对之策。^④ 同月，中国

① 《驻拉合尔总领馆举行领区中资机构安全工作会议》，发布时间：2018年5月5日，来源：驻拉合尔总领馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1556838.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

② 《驻拉各斯总领事巢小良赴莱基自贸区召开安全工作现场会》，发布时间：2018年3月30日，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1546842.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

③ 《驻米兰总领馆举办领保进中资企业讲座》，发布时间：2018年5月9日，来源：驻米兰总领馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1558297.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

④ 《驻斯里兰卡使馆赴企业积极宣介领事工作》，发布时间：2018年6月26日，来源：驻斯里兰卡使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1572024.shtml>，访问时间：2018年12月5日。



驻阿富汗使馆领事部官员前往位于阿巴米扬省的中国路桥达亚公路项目营地，开展领保下基层、进企业活动。他们要求企业方面绷紧安防这根弦，查找漏洞，完善制度，做到万无一失，并为中国路桥员工举办讲座，介绍了阿富汗安全形势，讲解领保、安防、紧急救护等方面知识，就紧急情况下包扎自救常识进行现场培训。^①

五 领保应急机制建设的参与方多元化，应急处置程序清晰；外交部和驻外使领馆在应急处置过程中回应社会关切，及时发布信息，让公众了解处置的详细经过，掌握舆论主动权

领保应急机制建设的参与方多元化。从表2中可以看出，参与领事保护应急处置的不仅有政府部门，还包括民间组织和市场力量，如民间救援队、华侨团体、留学生志愿者组织、搜救公司；政府部门中不仅是驻在国的外交部门，还包括海事执法局、海警局、海军、消防局及国际组织等。

应急处置的程序清晰明确。外交部要求各驻外使领馆制订应对各类涉及中国公民安全事件的应急处置程序。由于保密原因，这些内容外界无法知晓。但表2反映出，中国驻外使领馆在处理不同类型的领事保护紧急事件时有条不紊，步骤合理，在与驻在国各方交涉时有力、有理、有节，从一个侧面反映了应急机制渐成熟。

在自媒体时代，人人都可以发布信息。在应急处置的过程中，如果权威部门信息发布不及时，就会让小道消息有了更多的传播空间，极有可能滋生谣言，将处置工作带入被动局面。因此，相关政府部门及时发布信息，掌握舆论主动权，让公众了解处置的详细经过，回应社会关切，这一点十分重要。从表3中可以看出，在7月初发生的泰国沉船事件处置过程中，中国驻

^① 《驻阿富汗使馆开展“领保进企业”活动》，发布时间：2018年7月3日，来源：驻阿富汗使馆，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lqbb/t1573562.shtml>，访问时间：2018年12月5日。

表 2 2018 年中国外交部和驻外使领馆处理的涉及海外中国公民的重大突发事件汇总

	时间	地点	事件概况	参与方	处置和交涉的主要内容
1	3 月 21 日	马来西亚麻坡	一艘载有中国船员的挖沙船在附近海域发生倾覆，船上共有 16 名中国船员	中方：中国驻马来西亚使馆、中国广东搜救中心 外方：马当地救援公司、海事执法局、海警局、海军、消防局、救援公司；马方还请印尼方面协助搜寻	1. 中国大使直接联系负责搜救工作的马海事执法局局长及马海军司令，要求对方想尽一切办法搜救失踪的中国船员； 2. 领事参赞驻守麻坡搜救指挥中心，协调配合督促搜救工作
2	7 月 5 日	泰国普吉	两艘游船倾覆，涉及 122 名中国公民，其中 75 人获救，41 人不幸遇难，另有 6 人失联	中方：中国驻泰国使馆、驻宋卡总领馆、外交部领事司副司长率领的外交部、交通运输部、文化和旅游部联合工作组、中方专业救援队、民间救援队(公羊队) 泰方：成立七部门联合委员会，累计安排 80 余批次军警舰船、飞机 60 余架次实施巡查，沿岸部队每日徒步巡逻，共计投入兵力数千人次开展立体式搜救，并动员周边民众积极参与搜救 联合：泰军蛙人部队、中国应急救援队组成联合水下搜救力量，澳大利亚、英国、新西兰等国潜水志愿者积极参与搜救；中国使馆和当地律师志愿团联合为家属提供服务	1. 中方要求泰方尽一切努力搜寻失踪人员； 2. 尽快查明事故真相，明确事故责任； 3. 设立遇难者家属接待中心，拿出显示诚意的善后处理方案； 4. 泰有关部门要采取切实有效措施加强旅游安全管理，加强与中方的沟通与合作，防止此类事件再度发生



续表

时间	地点	事件概况	参与方	处置和交涉的主要内容
3 8月14日	菲律宾马尼拉	菲律宾移民局在马尼拉中国城999商场进行居留证件和就业手续检查,现场查扣75人,其中包括73名中国公民	中方:中国驻菲律宾使馆、菲华商总会、华助中心 外方:菲移民局	1. 驻菲使馆派员看望被扣中国公民,与菲华商联总会、华助中心等人员会面沟通情况,合力协调做好被扣人员情绪安抚和临时安置; 2. 向菲方核实了解情况,要求菲方尽快向中方通报案情,保障被扣中国公民合法权益,依法公正处理
4 9月2日	尼泊尔旅游地区博卡拉山区	一名中国游客在观光时意外跌落,致腰椎骨折、下肢完全失去知觉,病情十分危急	中方:中国驻尼泊尔使馆、航空公司 外方:加德满都机场总部	1. 大使指示领事部人员紧急与在尼各中资航空公司联系,搜集汇总办理相关手续流程及航班时间等信息,供伤者及家属选择参考; 2. 使馆领事部、航空公司驻尼营业部派员前往伤者所在医院探望,现场办公,指导伤者填写特殊旅客乘机申请书,取得适宜乘机的医疗证明; 3. 该航空公司与加德满都和国内机场及总部运力部门展开联络协调,完成乘机手续并顺利将游客送回国治疗
5 9月6日	日本北海道胆振地区东部	发生里氏6.9级地震,北海道全境电力供应中断,大部分地区供水中断,公交系统全部停止运行,通信基本陷入瘫痪,新千岁机场受损严重并关闭,北海道成为黑暗的“孤岛”	中方:中国驻日本札幌总领事馆、当地华侨团体、中资机构、留学生志愿者等、国内航空公司	1. 领馆迅速与北海道各华侨华人团体、中资机构、留学生团体取得联系,确认各组织人员安全; 2. 组建地震应急响应队伍,设立中国公民救助中心,为滞留中国游客提供临时食宿和紧急援助; 3. 协调各航空公司通过增设航班、更换机型等方式加大运力,全力推进救助滞留中国游客返回国内; 4. 协助受困游客乘坐公共交通离开灾区



续表

时间	地点	事件概况	参与方	处置和交涉的主要内容
6月9日14时	土耳其伊斯坦布尔	正在建设中的第三国际机场发生骚乱,土耳其工人焚烧汽车,堵塞工人宿舍区与工作区间道路,游行人群对与机场保安对峙,23名中国工人被困宿舍区,情况紧急	中方:中国驻伊斯坦布尔总领事馆、中资公司 外方:当地政府官员、警方、宪兵队、机场承建方	1. 联系新机场被困中国工人领队了解情况; 2. 总领事向伊省主管机场工作的副省长打电话,表达对被困中国工人的安全关切; 3. 副总领事与主管机场安全的伊省警察局副局长和新机场辖区宪兵队负责人通电话,要求土方采取措施保护中国工人; 4. 领事部与中国工人聘用公司联系,请其与工人保持联系,履行职责提供保障,确保工人人身安全、吃得上饭; 5. 总领事赴伊市新机场,经与伊省警方、宪兵队及机场建设方联系,进入宿舍区看望和慰问23名中国工人,了解最新情况; 6. 总领事在工地现场会见了新机场承建方公司的首席执行官,向其表达了对此事的关切,要求在剩余的施工期内,务必保证中方人员的安全和正常生活供应
7月9日28时	马达加斯加旅游景点穆龙达瓦市	近郊发生严重骚乱,一时间当地交通阻断,部分外国游客遭到抢劫;正在穆龙达瓦旅游的中国游客或被困在市中,或被卡在路上,进退两难,人身财产安全受到威胁	中方:中国驻马达加斯加使馆 外方:马政府、宪兵队	1. 使馆领导亲自与马政府高层联系,请其保证在该地区的华侨、中国游客、中资企业的安全,并护送中国旅客尽快撤离; 2. 领事部负责人与中国游客保持热线联系,安抚报案人员情绪,悉心提供指导和帮助; 3. 经交涉,被困在穆龙达瓦市的中国游客(含一名外籍华人)在马宪兵护送下,顺利离开



续表

时间	地点	事件概况	参与方	处置和交涉的主要内容
8月10日4时	中非共和国西 南部城市索索 - 耶孔波市	一艘载有4名在当地 务工的中国公民和1 名中非青年的船只在 卡岱河发生倾覆,4 名中国公民幸存,中 非青年失踪;随后,幸 存的中国公民前往当 地宪兵队做笔录配合 调查,遭遇一伙当地 暴徒袭击,导致3名 中国公民死亡,另有 1人受伤,当地宪 兵队同时遭到围攻和 洗劫	中方:中国驻中非使馆、驻 乌干达使馆、中国援乌医 疗队 外方:总统、警方、国民议 会议长、内政和公安部部 长、联合国秘书长特别代 表、联合国驻中非共和国 多层面综合稳定团团长	1. 大使与中非总统通电话,并于当天紧急约见中非总理、内政和 公安部部长,提出严正交涉并敦促相关部门迅速采取措施,及时 开展调查,尽快将凶手绳之以法,保护在中非中国公民的人身安 全和其他合法权益; 2. 中非政府加派警力赶赴当地保护中国公民人身财产安全, 并派包机将遇害者遗体 and 伤者转移至首都班吉; 3. 中非共和国国民议会会议长偕议会第二副议长及多名议员前往 中国驻中非大使馆,悼念在此次事件中遇难的3名中国公民; 4. 中国大使再次紧急约见中非内政和公安部部长,继续敦促中非 方加大调查力度,缉拿并严惩凶手,部长表示,涉嫌杀害3名中国 公民的3名重要嫌犯已被中非警方抓获; 5. 中非方根据中国使馆要求,调集大批警力赶赴涉事矿区, 查找、集中中国籍员工,保护其人身财产安全,并调集车辆将找到 的58名中国公民全部护送并就近安置在形势稳定的省会城市; 6. 在此次事件中受重伤的1名中国公民在中国驻中非大使馆协 调下,被送往位于中非首都班吉市的联合国医院进行治疗; 7. 驻中非大使两次与联合国秘书长特别代表、联合国驻中非共和 国多层面综合稳定团(简称联中团)团长紧急通电话,寻求由联中 团派专机将我重伤同胞转运至乌干达; 8. 由驻乌干达使馆工作人员和中国援乌医疗队队员组成的应急 工作小组配合院方第一时间对该重伤员进行救治,使馆要求院方 尽一切可能挽救伤者生命,愿全力协助做好救治工作



续表

时间	地点	事件概况	参与方	处置和交涉的主要内容
9月10月24日	北马里亚纳群岛天宁岛(Tinian)全岛和最大岛屿塞班岛(Saipan)大部分地区	遭到超级台风“玉兔”袭击。台风眼时速超过180英里/小时,美国媒体称这是1935年以来袭击美国的最强风暴。台风导致人员伤亡,电源、饮用水中断,上百座房屋建筑被毁坏,树木和电线杆被刮倒,口岸关闭,航班取消,美国总统宣布北马里亚纳群岛联邦进入紧急状态,并为其提供联邦救助	中方:中国驻洛杉矶总领馆、华侨华人社团、国内主要旅游包机公司 外方:塞班当局、当地旅行社	1. 总领馆第一时间与塞班当局和当地游客接待旅行社取得联系,了解灾害情况并表达关切,塞班当局和旅行社表示,将尽力为包括中国公民在内的外国游客提供帮助,总领馆接到了个别当地中国公民寻求帮助的电话,无人员伤亡报告; 2. 10月25日,总领馆开通24小时应急热线电话,对有关来电情况逐一进行登记,来电主要诉求为因台风导致航班取消,希望尽早离开灾区; 3. 总领事与北马里亚纳联邦总督高级政策顾问、紧急事务协调员通话,向灾区人民表示慰问,并表示总领馆高度关注因风灾而滞留当地的中国公民境况,希望北马政府妥善安置他们的生活,确保其安全,尽快采取措施安排中国游客撤离,及时向总领馆通报机场通航、游客撤离方案; 4. 总领馆与当地地接旅行社、华侨华人社团等保持密切联系,据了解,在当地中国游客约有1500人,大多为国内直航包机自由行游客,少数系搭乘第三国航班前往,在当地食宿总体有保障,无人员伤亡报告; 5. 总领馆和国内主管部门与国内主要旅游包机公司正就当地机场恢复通航后撤离中国公民的有关事宜进行商议,国内有关航空公司研究撤离预案,总领馆联系有关航空公司、旅游服务运营单位为游客提供并公布支持热线; 6. 总领馆就个别中国公民因台风这一不可抗力滞留而导致签证停留过期问题,与美方及塞班当局进行交涉,美方确认受台风影响而滞留当地的游客如签证停留期过期,只要在撤离期间离开,均不会遇到问题,也不会有什么不良记录; 7. 总领馆派工作组赶赴关岛,并在塞班恢复空中运输后设法前往塞班开展工作; 8. 经国内主管部门协调,承接塞班包机业务的四川航空公司、东方航空公司和首都航空公司根据当地机场开放情况,安排运力,派包机前往塞班; 9. 总领馆工作组在赴机场协助航空安排旅客登机返回; 10. 工作组走访三户受灾严重的华侨家庭、中华总会、当地中文学校和华人商家,现场察看灾情,进行慰问



泰国使馆对事件的处理进展进行了非常详尽的报告,从7月5日事件发生到7月15日遇难的中国公民遗体搜救工作结束,共发布了8篇报道,有时一天上下午各一篇报道。关于10月份发生的超级台风袭击塞班岛事件,10月26日~30日共发布了5则报道,平均每天一则,及时通报救助情况。

表3 中国领事服务网关于重大领事保护案件处置的报道情况

事件	发布时间	新闻标题
泰国沉船	2018年7月7日13:34	外交部继续全面开展泰国普吉游船倾覆事故处置工作
	2018年7月9日10:35	吕健大使和中国政府联合工作组就加快处理普吉游船倾覆事故同泰方沟通协调
	2018年7月9日20:22	外交部发言人介绍泰国普吉游船倾覆事故处置工作最新进展
	2018年7月10日18:34	中国驻泰国大使吕健同泰国总理巴育进行会晤并慰问普吉游船倾覆事故伤员和遇难者家属
	2018年7月11日19:35	中国政府联合工作组就加快处理普吉游船倾覆事故再次深入做泰方工作
	2018年7月16日17:13	中国驻泰国大使吕健迎接普吉游船倾覆事故遇难者遗体并慰问搜救人员
	2018年7月19日01:21	吕健大使就普吉游船倾覆事故原因调查同泰国旅游与体育部部长威拉萨交换意见
台风“玉兔”袭击	2018年10月26日14:15	驻洛杉矶总领馆关于超级台风“玉兔”袭击塞班岛有关情况的通报
	2018年10月27日19:21	驻洛杉矶总领馆关于超级台风“玉兔”袭击塞班岛有关情况的通报(二)
	2018年10月27日19:34	驻洛杉矶总领馆关于超级台风“玉兔”袭击塞班岛有关情况的通报(三)
	2018年10月28日11:15	塞班国际机场恢复开放,滞留中国游客正陆续离港回国
	2018年10月31日06:58	驻洛杉矶总领馆工作组继续在塞班开展侨务和领保工作
	2018年11月1日17:23	因台风滞留塞班,香港与内地航空公司接载逾千名中国旅客回国



结 语

总之，在“走出去”的中国公民人数和企业数量不断增加、国际安全形势错综复杂的大背景下，中国领事保护工作面临着巨大挑战。2018年，中国外交部和驻外使领馆继续创新保护机制，在法律体系、联络机制、预防机制和应急机制建设等方面都取得了很大进展，呈现出一些新特点。