

“21 世纪海上丝绸之路”建设的风险及其法律防范

杨泽伟

内容提要:“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点系高风险频发地区,面临较大的政治风险和人员安全风险。对于政治风险,一般可以通过建立海外投资保险制度、签订双边投资条约以及加入《多边投资担保机构公约》等方式加以防范;对于人员安全风险,还应采取特别措施,如修改国内相关立法、成立私营安保公司,以及建立多个后勤保障基地、实施“保护性干预”。此外,充分发挥现有国际机制的作用、注意协调域外大国的利益和合理关切以及坚持“共商共建、互利共赢”的原则,不仅有助于“21 世纪海上丝绸之路”建设的顺利推进,也有助于相关风险的防范。

关键词:21 世纪海上丝绸之路 一带一路 政治风险 人员安全风险 法律防范

杨泽伟,武汉大学珞珈杰出学者、国际法研究所及“国家领土主权与海洋权益协同创新中心”教授。

“21 世纪海上丝绸之路”倡议自 2013 年提出以来,得到了国际社会的广泛关注和积极响应。截至 2016 年底,已有 100 多个国家明确表达了参与共建“21 世纪海上丝绸之路”倡议的意愿,中国还与 39 个国家和国际组织签署了 46 份共建“一带一路”合作协议,内容涵盖人文、社会、科技、海洋等诸多领域。^[1] 2017 年 6 月,国家发展和改革委员会、国家海洋局制定并发布了《“一带一路”建设海上合作设想》。^[2] 目前“21 世纪海上丝绸之路”倡议已进入建设阶段。诚如习近平总书记在中国共产党第十九次全国代表大会上所指出的:“中国坚持对外开放的基本国策……积极促进‘一带一路’国际合作,努力实现政策沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通,打造国际合作新平台,增添共同发

[1] 参见“一带一路”建设工作领导小组办公室:《共建“一带一路”:理念、实践与中国的贡献》(2017 年 5 月 10 日),新华网 http://news.xinhuanet.com/politics/2017-05/10/c_1120951683.htm,最近访问时间[2017-12-25]。

[2] 参见国家发展和改革委员会、国家海洋局:《“一带一路”建设海上合作设想》(2017 年 6 月 20 日),国家海洋局网站, http://www.soa.gov.cn/xw/ztbd/ztbd_2017/gjhyj21sczl/,最近访问时间[2017-12-25]。

展新动力。”^{〔3〕}但“对于如何缓解其过程中面临的风险,至今没有提供任何信息”。^{〔4〕}事实上,正如有学者所言,“21 世纪海上丝绸之路”倡议是一个超越于国际间互联互通的宏大计划,一俟基础设施项目启动,由于建设周期较长,将难以避免地遭遇金融不确定性和政治、安全风险。^{〔5〕}因此,研究“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的风险形势,探讨“21 世纪海上丝绸之路”建设的政治风险及其防范、海外企业及其相关人员安全救援的法律保障机制等问题,为中国政府和企业如何应对风险提出具体的对策建议,有助于进一步推动“21 世纪海上丝绸之路”的建设。

一 “21 世纪海上丝绸之路”建设面临的主要风险形势

从地域范围来看,“21 世纪海上丝绸之路”倡议面向东盟国家,经过南海以后,向南延伸至南太平洋,向西联通南亚、西亚、中东、非洲和欧洲等地。^{〔6〕}由于沿线涉及从斯里兰卡到叙利亚等众多国家,“21 世纪海上丝绸之路”建设面临多种挑战,潜在风险和战可能建设的推进产生与日俱增的负面影响。^{〔7〕}概言之,“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的风险主要有以下两类:一是政治风险,即与东道国政治、社会、法律有关的,人为的,非投资者所能控制的风险,如货币兑换风险、征收和类似措施风险、违约风险、战争和内乱风险等;^{〔8〕}二是人员安全风险,即因东道国的历史问题、民族矛盾、宗教冲突、恐怖主义威胁等,导致投资者的人身安全面临较大威胁。

基于“21 世纪海上丝绸之路”涵盖的地域范围,建设中的重要节点地区主要包括东南亚、南太平洋岛国地区、南亚、中东和非洲。在上述重要节点地区,“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的风险形势主要有以下特点。

(一)“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点是高风险频发的地区

例如,南亚长期以来一直是基地组织塔利班等恐怖组织的大本营。特别是 2014 年北约驻阿富汗联军大幅撤离后,阿富汗的恐怖活动进一步外溢至其他南亚国家。又如,由于受领土争端、宗教矛盾、民族冲突和资源纠纷等因素的影响,中东地区长期以来一直处于混乱、动荡状态,成为世界上矛盾最为聚集的地区;叙利亚危机、也门内战、伊拉克动乱、伊朗核问题、卡塔尔断交风波等此伏彼起、连绵不断。诚如有学者所言:“作为国际秩序的

〔3〕 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》(2017 年 10 月 18 日),人民出版社 2017 年版,第 60 页。

〔4〕 Stjepan Bosnjak, *New Silk Road for A New China*, Australian Institute of International Affairs, available at <http://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook//a-road-for-a-new-china/>,最近访问时间[2017-12-25]。

〔5〕 Michal Meidan and Luke Patey, *The Challenges Facing China's Belt and Road and Initiative*, Danish Institute for International Studies, 29 March 2016.

〔6〕 参见国家发展和改革委员会、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(2015 年 3 月 28 日),http://news.xinhuanet.com/2015-03/28/c_1114793986.htm,最近访问时间[2017-12-25]。

〔7〕 Eurasia Research Institute, “China's the Belt and Road Risk” Assessment Issue, March 2016.

〔8〕 参见余劲松、吴志攀主编:《国际经济法》,北京大学出版社、高等教育出版社 2000 年版,第 248 页。

一个政治和经济轴心的当代中东地图正在坍塌,相互竞争的组织 and 意识形态正在撕裂整个地区。”^[9]此外,在东南亚还活跃着“伊斯兰祈祷团”(Jemaah Islamiya)、“阿布沙耶夫”(Abu Sayyaf Group)等恐怖或极端组织。

(二)“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点地区主要面临政治风险

“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点地区都面临因不稳定的国内政治因素而产生的政治风险,这些因素包括民主政治转型、民族与宗教冲突、非传统安全问题以及法律制度不完善等。例如,东南亚、南亚各国随着经济全球化的发展和科学技术的进步,传统文化与传统政治正在受到冲击,政治生态出现重大变化,政治转型成为发展趋势。以缅甸为例,缅甸新政府在实现政治转型过程中,民众对长期执政的军人政府的不满,被一些势力所利用而把矛头引向中国。中国在缅甸密松水电站项目的失败,就是典型例子。^[10]另外,斯里兰卡科伦坡港口城项目历经“叫停”、“重启”等波折,也是受政治风险的影响。例如,2015 年 1 月斯里兰卡新政府在竞选期间指责亲华的拉贾帕克萨政府“出卖国家利益”,并将重新评估新的重大项目。^[11]

(三)“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点地区面临的主要政治风险不尽相同

虽然“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点地区都面临政治风险,但是这种政治风险并不完全相同:有些国家处于政治经济社会转型期,政局不稳、腐败严重、政策多变、法治缺失;有些国家则处于动乱或内战中。例如,南太平洋岛国地区一直是台湾地区拓展“外交空间”的重点地区,是仅次于拉美和加勒比地区的台湾地区第二大“邦交国”集中地。一些南太平洋岛国不但受自然条件的限制,经济以出口热带农产品为主、居民收入较低,而且政府的政策也缺乏稳定性,在中国大陆与台湾地区之间一再通过“外交倒戈”坐收渔人之利。^[12]比较典型的有:基里巴斯 1980 年至 2003 年与中华人民共和国建立外交关系,2003 年以后又与台湾地区建立“外交关系”;马绍尔群岛 1990 年至 1998 年与中华人民共和国建立外交关系,1998 年以后又与台湾地区建立“外交关系”;瑙鲁 1980 年至 2002 年与台湾地区建立“外交关系”,2002 年至 2005 年与中华人民共和国建立外交关系,2005 年以后又与台湾地区建立“外交关系”等。^[13]此外,一些南太平洋岛国,如斐济、法属波利尼西亚、瓦努阿图、所罗门群岛、新喀里多尼亚还经常出现骚乱或政变,其原因正在

[9] Robin Wright, *Imagining A Re-mapped Middle East*, *New York Times*, September 28, 2013.

[10] 据英国《卫报》报道,美国外交电报显示,美国驻仰光大使馆资助了缅甸的一些民间团体,后者迫使政府暂停在伊洛瓦底江建设一座引起争议的中国大坝。参见李家真:《对外投资面临的政治风险及其对策研究》,《今日中国论坛》2013 年第 1 期,第 65-68 页;秦晖:《中缅密松电站搁置之惑》,中外对话网站, <https://www.chinadialogue.net/article/show/single/ch/4832-Behind-Myanmar-s-suspended-dam-2>, 最近访问时间[2017-12-25]。

[11] 参见《斯里兰卡“政治变天”影响中国港口项目》,大公网, <http://news.takungpao.com/world/exclusive/2015-01/2884060.html?>, 最近访问时间[2017-12-25]。

[12] Fergus Hanson, *The Dragon in the Pacific: More Opportunity than Threat*, *Lowy Policy Brief*, Lowy Institute for International Policy, June 2008.

[13] 参见祁怀高等著:《中国崛起背景下的周边安全与周边外交》,中华书局 2014 年版,第 343 页。

于种族、地区和文化等方面的差异导致政局不稳。^[14]

二 “21 世纪海上丝绸之路”建设面临的政治风险及其防范

“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的政治风险主要包括货币兑换风险、征收和类似措施风险、违约风险、战争和内乱风险。一般而言,政治风险与政治变化密切相关,且具有难以预料的不连续性。^[15] 政治风险主要包含两个方面,即东道国的经济政策干预行为和东道国强加给企业的政治事件。^[16]

对于“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的政治风险,一般可以通过以下三种方式加以防范。

(一) 建立海外投资保险制度

海外投资保险制度是指资本输出国政府对本国海外投资者在国外可能遇到的政治风险提供保证或保险,投资者向本国投资保险机构申请保险后,若承保的海外风险发生、致使投资者遭受损失,则由国内保险机构予以补偿的制度。^[17] 为了使本国私人投资免受东道国政治风险的影响,自 20 世纪 40 年代开始,美国、日本、德国、法国等发达国家都先后建立了投资保险制度,以保护本国海外私人投资。根据相关国家现有的立法和实践,负责海外投资保险业务的主要有政府机构、政府公司和国营公司等。因此,针对“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的政治风险,中国有关的政府机构或国营企业可以作为保险人负责实施海外投资保险业务;投资保险范围主要限于政治风险,包括征收险、外汇险、战争与内乱险等。

1. 征收险

征收险是指一国出于国家利益或公共利益的考量,通过行政措施或法律手段,致使投保者的投资财产受到全部或部分损失,则由承包人负责赔偿。征收分为直接征收和间接征收,前者是指直接剥夺财产所有权,后者是指限制财产所有权人使用、占有和处置财产的权利。一般而言,间接征收比直接征收更难预测。^[18]

2. 外汇险

外汇险主要是由于东道国实行外汇管制、停止或限制外汇,或者是由于其他突发事件,如革命、战争、内乱,致使投资者无法在一定期间内进行外汇业务。事实上,“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的一些国家长期处于财政赤字状态,银行不良贷款占

[14] Te'o I. J. Fairbairn, et al., *The Pacific Islands: Politics, Economics, and International Relations*, University of Hawaii Press, 1991, pp. 10 - 11, 15 - 38.

[15] Stefan H. Robock, Political Risk Identification and Assessment, Vol. 6, No. 4, *Columbia Journal of World Business*, p. 7, 1971.

[16] Stephen J. Kobrin, When Does Political Instability Result in Increased Investment Risk, Vol. 13, No. 2, *Columbia Journal of World Business*, pp. 113 - 122, 1978.

[17] 参见余劲松、吴志攀主编:《国际经济法》,北京大学出版社、高等教育出版社 2000 年版,第 248 页。

[18] 参见郑之杰著:《“走出去”的法律风险问题与实践》,法律出版社 2013 年版,第 389 - 390 页。

比高、汇率波动大。例如,2010 年至 2014 年间,缅甸货币兑美元的汇率由每美元兑 5.63 缅元贬值至兑 984.35 缅元。^[19]

3. 战争与内乱险

战争与内乱险是指由于战争、革命、暴动或内乱的结果致使投资者在东道国的投保财产受到损害,而由承保人负责赔偿。如前所述,“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的一些国家长期处于政局动荡、种族冲突或战乱频发之中,因此战争与内乱险也是需要重点防范的政治风险之一。

值得注意的是,中国国务院 2015 年批准设立的中国保险投资基金已于 2016 年 1 月正式设立,由中保投资有限责任公司运营,第一期 400 亿元基金已经投向境外的“一带一路”项目。此外,中国出口信用保险公司也是国家专门为减少“走出去”企业风险而成立的政策性金融机构,可以用来防范“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的政治风险。

(二) 签订双边投资条约

在保护与促进私人直接投资活动方面,签订双边投资条约是迄今为止最为行之有效的国际法律制度。^[20] 目前国际上通行的双边投资条约是以保护和促进两国间私人国际直接投资为中心内容,既包含促进与保护投资的实体性规定,也有关于代位求偿权、争议解决等程序性规定,内容都比较详尽具体。根据《2014 年度中国对外直接投资统计公报》,到 2014 年底,中国企业对“一带一路”沿线国家地区直接投资排名前五的为新加坡、俄罗斯、印度尼西亚、老挝和缅甸,原因是这些国家与中国签订了双边投资条约。截至 2016 年 12 月,中国已与 104 个国家签订了双边投资条约。^[21] 因此,针对“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的政治风险,中国需要签订新的双边投资条约,否则投资人的权益难以得到有效保护。例如,对于在“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的征收风险,如果当事国之间存在双边投资条约,那么当事国就可以按照双边投资条约的规定并基于“合理补偿原则”进行补偿;反之,如果当事国之间没有双边投资条约,则只能按照东道国内法确定的补偿数额、方式和时间进行适当补偿,从而不利于保护投资人的合法权益。此外,针对“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区面临新的政治风险形势,中国需要重新梳理对外签订的双边投资条约,特别是要与那些中国企业投资较多的“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区国家重新修订双边投资条约,在此过程中还须关注环境保护、劳工保护以及知识产权保护等问题。^[22]

[19] 参见于津平、顾威:《“一带一路”建设的利益、风险与策略》,《南开学报(哲学社会科学版)》2016 年第 1 期,第 69 页。

[20] 参见陈安主编:《国际经济法学专论(下编·分论)》,高等教育出版社 2002 年版,第 657 页。

[21] 参见《我国对外签订双边投资协定一览表》,商务部条约法律司网站, <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/Nocategory/201111/20111107819474.shtml>,最近访问时间[2017-12-25]。

[22] 参见北京市律师协会外事委员会课题组:《关于“一带一路”法制建设和法律风险防范的思考》,《中国司法》2016 年第 11 期,第 45 页。

(三) 加入《多边投资担保机构公约》

政治风险一般是由于东道国的政治、经济政策不稳定而影响企业既定经营结果的非市场不确定性或变化。^[23] 为保护国际投资、改善国际投资环境,世界银行于 1985 年通过了《多边投资担保机构公约》,并于 1988 年 4 月成立了多边投资担保机构。根据《多边投资担保机构公约》第 2 条的规定,多边投资担保机构的目标是鼓励生产性投资在会员国之间、尤其是向发展中国家会员国的流动,以补充国际复兴开发银行、国际金融公司和其他国际开发金融机构的活动。为实现这一目标,多边投资担保机构主要履行以下职责:对会员国内来自其他会员国的投资的非商业性风险提供担保,包括共保和分保;开展合适的辅助性活动,以促进投资向发展中国家会员国的流动以及在发展中国家会员国之间的流动;行使其他为推进其目标所必要的或适宜的附带权力。按照《多边投资担保机构公约》第 11 条确立的原则,多边投资担保机构的承保范围主要限于政治风险,包括征收或类似措施险、货币兑换险、战争与内乱险和违约险等险别。总之,多边投资担保机构的建立和运作,为国际投资的政治风险提供了安全保障,弥补了区域性和国家性投资担保制度的不足,有利于东道国与投资者之间投资争端的非政治性解决。^[24]

“一带一路”沿线有 65 个国家,中国与“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的一些国家还没有签订双边投资条约。因此,充分利用多边投资担保机构来防范政治风险,是重要选择之一。事实上,近 30 年的国际实践证明,多边投资担保机构具有其他各类官办的和私营的国际投资保险机构均没有的经营优势,特别是与其他国际投资保险机构相比,在防范政治风险发生、调解解决纠纷和顺利实现代位求偿等理赔方面,多边投资担保机构的优势非常明显。^[25]

三 “21 世纪海上丝绸之路”建设面临的人员安全风险及其防范

“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区由于历史问题复杂、民族矛盾尖锐、宗教冲突激烈、武装斗争频发,面临较大的人员安全风险。例如,仅 2013 年在巴基斯坦、缅甸、阿富汗和肯尼亚等国,就有不少中国公民因暴力冲突而丧生,从而严重威胁中国公民的人身安全。^[26] 鉴于人员安全的特殊性,对于“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的人员安全风险问题还应采取特别措施。

[23] Wenlee Ting, *Multinational Risk Assessment and Management: Strategies for Investment and Marketing Decisions*, Vol. 20, No. 2, *The International Executive*, 1988, pp. 31 - 33.

[24] 参见余劲松、吴志攀主编:《国际经济法》,北京大学出版社、高等教育出版社 2000 年版,第 271 页。

[25] 参见陈安主编:《国际经济法学专论(下编、分论)》,高等教育出版社 2002 年版,第 634 - 645 页。

[26] 2017 年以来,中国外交部和有关驻外使领馆多次提醒中国公民暂勿前往利比亚、叙利亚、伊拉克、也门、埃及西奈半岛地区、阿富汗部分省份、尼日利亚东北三州、马里北部和中部地区。目前,有关国家和地区安全形势依然复杂严峻,恐怖袭击、爆炸、绑架等事件频繁发生。而上述国家和地区正是“21 世纪海上丝绸之路”建设的重要节点地区。参见中国外交部:《再次提醒中国公民暂勿前往海外安全高风险国家和地区》,中国领事服务网, <http://cs.mfa.gov.cn/zggmzhw/lshh/aqtx/t1496559.shtml>, 最近访问时间[2017 - 12 - 25]。

(一)修改国内相关立法,成立中国私营安保公司

自从 2013 年“21 世纪海上丝绸之路”倡议提出以来,中国的国家利益日益向更广阔的领域和更深的层次方向拓展。目前中国已成为世界第一大货物贸易国和第二大对外投资国。2016 年,中国货物贸易进出口总值 3.7 万亿美元;中国对外直接投资 1701.1 亿美元,同比增长 44.1% ;对外承包工程完成营业额 1594.2 亿美元;有 3 万多家企业遍布世界各地;数百万中国公民工作学习生活在全球各个角落,全年出境旅游人数达 1.22 亿人次,各类在外劳务人员约 97 万。未来五年,中国对外投资总额将达到 7500 亿美元,出境旅游将达到 7 亿人次。^[27] 2016 年,中国企业对“一带一路”沿线国家直接投资 145.3 亿美元;截至 2016 年底,中国企业在“一带一路”沿线国家建立初具规模的合作区 56 个,累计投资 185.5 亿美元;共有 107 家中国央企在“一带一路”沿线国家投资建设,主要从事道路、港口、能源、工程承包、产业园和其他基础设施建设。^[28] 在“21 世纪海上丝绸之路”建设的背景下,海外利益已成为中国国家利益的重要组成部分,中国公民的人员安全维护问题也日益突显。

事实上,进入 21 世纪以来,中国政府日益重视海外中国公民的人身安全问题。例如,早在 2004 年 7 月,外交部就设立了涉外安全事务司,主要职责为研究涉及国家安全问题的涉外事宜,提出政策建议;重点工作之一就是对付恐怖主义、开展与其他国家在反恐方面的合作等。外交部办公厅还增设了应急办公室,制定了外交部应急机制,以解决中国公民和机构海外安全问题。此外,2000 年外交部首次发布《中国领事保护和协助指南》,目前已更新至 2015 年版;2011 年又发布了《中国公民海外安全常识》。特别是,2011 年 11 月外交部还发布了《中国企业海外安全风险防范指南》。该指南分为八篇,内容包括“组织领导”、“员工选派和雇用”、“安全培训”、“风险评估”、“安全软环境建设”、“安保硬件投入”、“日常管理”和“应急处置”。^[29]

针对“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的人员安全风险问题,除如上所述加强中国公民安全防范教育、强化中国企业安全保卫工作外,还可考虑借鉴欧美国家经验,成立中国私营安保公司,以保护中国公民的人员安全。鉴于中国公民和企业在海外频繁遇袭、存在很大的人员安全风险,有学者认为,在 21 世纪海上丝绸之路建设过程中,中国的海外投资项目应视为一种单纯的企业商业行为,其安全风险的防范方面不应像以前一样仅仅依靠政府,而应当通过商业服务来加以保障;而私营安保公司不属于政府机构,政治敏感度低,便于执行安保任务,避免与驻在国产生主权、法律等方面的争议。因此,中国政府应出台相关规定支持中国国内安保公司走出去,为在海外的中国公民和企业提供纯商业性的包括武装安保在内的高级安保服务,以维护中国海外利益。^[30]

然而,由于受《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国枪支管理法》和《专职守护

[27] 参见杨晓丹、杨志荣:《维护海洋权益、建设海洋强国》,《当代世界》2017 年第 9 期,第 28-31 页。

[28] 参见傅梦孜:《“一带一路”沿线中国企业经营意识问题》,《世界知识》2017 年第 15 期,第 65 页。

[29] 参见《中国企业海外安全风险防范指南》(2011 年 11 月 22 日),中国领事服务网, http://cs.mfa.gov.cn/zg-gmzhw/lshh/lbhc_660514/t877276.shtml, 最近访问时间[2017-12-25]。

[30] 参见陈利:《中国保安公司应“走出去”》,《人民公安》2007 年第 4 期,第 17 页。

押运人员枪支使用管理条例》等国内法限制,目前中国国内安保公司在海外开展业务最大的问题在于无法获得枪械弹药等致命武器。例如,1997 年《中华人民共和国国防法》第 25 条明确规定:“国家禁止任何组织或者个人非法建立武装组织,禁止非法武装活动,禁止冒充现役军人或者武装力量组织。”2015 年修订的《中华人民共和国枪支管理法》第 3 条也明确规定:“国家严格管制枪支,禁止任何单位或者个人违反法律规定持有、制造(包括变造、装配)、买卖、运输、出租、出借枪支。”2002 年《专职守护押运人员枪支使用管理条例》不但规定配备公务用枪的专职守护、押运人员必须符合某些条件,而且明确要求只有在执行守护、押运任务时才可以携带枪支;且《专职守护押运人员枪支使用管理条例》根本没有涉及专职守护、押运人员的涉外行为。有鉴于此,目前中国暂时还难以形成类似欧美国家的私营安保公司。^[31] 但中国 2008 年开始在亚丁湾海域开展护航行动、2011 年实施利比亚撤侨行动和 2015 年实施也门撤侨行动,在某种程度上表明中国政府愿意并且开始尝试使用国家武装力量来保护海外中国公民和企业的安全。随着中国综合国力的进一步上升和国家利益的全面拓展,特别是“21 世纪海上丝绸之路”建设的全面推进,修改《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国枪支管理法》、《专职守护押运人员枪支使用管理条例》等相关立法,成立中国私营安保公司,以保护“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区中国公民和企业的安全,已到提上议事日程之时。^[32]

(二) 建立多个后勤保障基地,实施“保护性干预”

2017 年 8 月 1 日,中国人民解放军驻吉布提保障基地部队进驻营区仪式在基地营区举行。虽然中国在吉布提基地设立的只是后勤保障设施,而不是作战设施,目的是维护该地区的和平稳定,但鉴于吉布提重要的地理位置,今后中国政府在采取类似 2011 年利比亚撤侨行动和 2015 年也门撤侨行动以保护中国公民的人员安全过程中,中国驻吉布提保障基地必将提供更多便利和发挥更大作用。由于基础设施互联互通是“一带一路”建设的优先领域,^[33] 因此中国政府在推进“设施联通”的过程中,可以通过采取以下两种方式在“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区建立多个后勤保障基地。

第一,采取“吉布提模式”,即通过与“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区一些国家的谈判协商、签订协议的方式,部署必要的军事力量和装备器材,建立陆上机动作战的前沿部署基地和海上补给保障基地,以执行危机反应与突发事件处置等应急任务。^[34] 第二,采用企业出面租赁方式,即由中国海外企业与“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区国家签订长期、短期或临时租赁合同,借用或租用这些国家的机场、港口,预留军事需求借口,以作为未来需要时的后勤保障基地。

[31] 参见朱路著:《私营军事安保公司国际法研究》,武汉大学 2011 年博士学位论文,第 193 页。

[32] 在当前的限制条件下,迄今已有 3000 多名中国民间保安力量进入外国,对维护中国企业发展与个人人身安全发挥着重要作用。中国安保公司甚至已经入股美国安保公司。参见傅梦孜:《“一带一路”沿线中国企业经营意识问题》,《世界知识》2017 年第 15 期,第 67 页。

[33] 参见国家发展和改革委员会、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(2015 年 3 月 28 日),http://news.xinhuanet.com/2015-03/28/c_1114793986.htm,最近访问时间[2017-12-25]。

[34] 参见王卫星:《全球视野下的“一带一路”:风险与挑战》,《学术前沿》2016 年第 5 期,第 17 页。

在“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区建立多个后勤保障基地,有利于中国实施“保护性干预”,从而更好地保障“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区中国公民的人身安全。所谓“保护性干预”是指在中国的海外利益受到严重威胁的情况下,或者是在相关国家出现政治动荡而引发较为严重的人道主义灾难时,中国政府实施的干预。^[35] 实施“保护性干预”一方面有利于解决“21 世纪海上丝绸之路”建设面临的人员安全风险问题,另一方面也符合国际社会对中国的期待。目前,中国政府承担的联合国维和行动的费用摊款达到了 10.2%,居世界第二;此外中国还是联合国安理会五大常任理事国中派出维和人员最多的国家。^[36] 相机而行,适当实施“保护性干预”,必将为“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区中国公民的人员安全保障创造有利条件。

四 结论与前瞻

(一) 建立风险预警和防范机制是“21 世纪海上丝绸之路”建设风险法律防范的基础

首先,建立“21 世纪海上丝绸之路”建设的风险预警系统。一方面,加强对“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区及相关国家的政治局势走向的预测与评估,及时发布重要节点地区有关风险的微观分析和预报;另一方面,鼓励中国企业设立独立的“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区投资风险评估部门,全面量化评估重要节点地区所面临的各类风险,从而为中国企业降低投资风险作参考。^[37]

其次,成立“21 世纪海上丝绸之路”风险预防和处置委员会。2011 年 4 月,经国务院批准,国家发展和改革委员会、商务部会同 20 多个部门建立了“走出去部级协调机制会议”。在此基础上,应在国家层面设立“21 世纪海上丝绸之路”风险预防和处置委员会,负责领导并综合协调“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区风险的分析、评估、预防、协调以及处置等。

最后,构建“21 世纪海上丝绸之路”建设风险预防法律体系。一方面,基于 2006 年国际法委员会二度通过的《外交保护条款草案》,构建中国的外交保护理论体系;另一方面,制定《中国公民境外保护法》,修改《中华人民共和国国防法》、《中华人民共和国枪支管理法》等,为中国私营安保公司在 21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区保障中国企业和公民的安全提供法律支撑。

(二) 坚持“共商共建、互利共赢”原则是“21 世纪海上丝绸之路”建设风险法律防范的关键

“21 世纪海上丝绸之路”建设的一个重要原则就是“共商共建、互利共赢”,即中国愿

[35] 参见杨泽伟:《国际社会的民主和法治价值与保护性干预——不干涉内政原则面临的挑战与应对》,《法律科学》2012 年第 5 期,第 45 页。

[36] 目前中国共派出 3000 多名维和人员在南苏丹、黎巴嫩、马里等地执行维和任务,中国政府还承诺建设 8000 人规模的维和待命部队。

[37] 参见于军主编:《中国海外利益蓝皮书 2016》,世界知识出版社 2017 年版,第 249 - 250 页。

与“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区的国家一道不断充实完善“21 世纪海上丝绸之路”的合作内容和方式,寻找两国之间的国家利益共同点,一起制定发展规划、行动指南,以实现共赢的目的。诚如习近平主席所指出的:“‘一带一路’建设……是实现战略对接、优势互补。我们同有关国家协调政策,包括俄罗斯提出的欧亚经济联盟、东盟提出的互联互通总体规划、哈萨克斯坦提出的‘光明之路’、土耳其提出的‘中间走廊’、蒙古提出的‘发展之路’、越南提出的‘两廊一圈’、英国提出的‘英格兰北方经济中心’、波兰提出的‘琥珀之路’等。中国同老挝、柬埔寨、缅甸、匈牙利等国的规划对接工作也全面展开。”^[38]因此,对于“21 世纪海上丝绸之路”重要节点地区合作意愿较强的国家,可以共同成立“21 世纪海上丝绸之路”建设合作规划制定工作委员会,通过签订双边谅解备忘录的形式,明确规定双方合作的主要领域、政治风险和人员安全风险及其防范等内容,尽早建设一批取得积极成效的合作典型项目,并对其他沿线国家产生示范效应。^[39]例如,2017 年 8 月 9 日,中国参与的马来西亚价值 130 亿美元的铁路项目正式开工,该项目连接马来西亚的东部和西部,是马来西亚最大的铁路项目,也是“21 世纪海上丝绸之路”建设的重大标志性项目。^[40]总之,进一步落实“共商共建、互利共赢”的原则,有助于防范“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的风险。“中国秉持共商共建共享的全球治理观,倡导国际关系民主化,坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等……中国人民愿同各国人民一道,推动人类命运共同体建设,共同创造人类的美好未来!”^[41]

(三) 充分发挥现有国际机制作用是“21 世纪海上丝绸之路”建设风险法律防范的重要保障

目前,在中国与“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家之间,有不少双边、区域和多边国际合作机制。^[42]因此,“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的风险及其防范也应当充分发挥现有国际机制的作用。

首先,要加强双边合作。在“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区,开展多层次、多渠道沟通磋商,注重发挥现有的双边机制如指导委员会、联合委员会的作用,以推动双边关系全面发展,从而建立“共享收益、共担风险”的治理新机制。其次,继续发挥“21 世纪海上丝绸之路”沿线国家之间区域合作机制如亚太经合组织、上海合作组织以及金砖国家开发银行等的作用,以有效地应对“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的风险。最后,深化与联合国等多边国际组织的协调与合作,为“21 世纪海上丝绸

[38] 习近平:《携手推进“一带一路”建设》(2017 年 5 月 14 日习近平在“一带一路”国际合作高峰论坛开幕式上的演讲),载习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社 2017 年版,第 509 页。

[39] 值得注意的是,2015 年 4 月国家税务总局发布了《关于落实“一带一路”发展战略要求做好税收服务与管理工作的通知》,目前中国已经与“一带一路”沿线的 53 个国家签订了双边避免双重征税的税收协定或议定书。这些无疑都有助于“21 世纪海上丝绸之路”建设的推进。

[40] 参见路透社马来西亚关丹 2017 年 8 月 9 日电,转引自《参考消息》2017 年 8 月 11 日第 14 版。

[41] 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》(2017 年 10 月 18 日),人民出版社 2017 年版,第 60 页。

[42] 参见国家发展和改革委员会、外交部、商务部:《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》(2015 年 3 月 28 日),http://www.mfa.gov.cn/mfa_chn/zyxw_602251/t1249574.shtml,最近访问时间[2017-12-25]。

之路”建设提供国际安全保障的环境。一方面,要利用联合国等多边机构向国际社会宣示中国愿意主动承担的国际责任;另一方面,在联合国等多边机构中利用议程设置、程序安排和规则制定等各个环节,逐步提升中国的话语权和影响力,以保障“21 世纪海上丝绸之路”建设的推进和更好地维护中国的国家利益。此外,对于中国主导建立的亚洲基础设施投资银行,从治理机制的角度为“21 世纪海上丝绸之路”建设提供安全保障,也是题中应有之义。

(四)协调域外大国的利益和合理关切是“21 世纪海上丝绸之路”建设风险防范的重要组成部分

由于“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的一些国家在地缘安全上处于重要地位,因此许多域外大国都将在国家利益、安全战略等方面与中国存在竞争关系,^[43]一些地区大国还担心中国挤入其传统势力范围。^[44]例如,在奥巴马政府时期,美国不仅推出了“新丝绸之路计划”,还实施了“亚太再平衡战略”。美国担心“一带一路”是中国实现崛起并进而挑战美国“全球领导地位”的“战略设计”;中国以“一带一路”为旗帜的新经济外交正在挑战国际经济规则和秩序,对美国构成挑战。^[45]美国一些学者甚至明确提出,“保持美国在西半球的支配地位,同时要防止中国在亚洲取得地区霸权”。^[46]又如,印度既是“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的人口大国和区域大国,也是“21 世纪海上丝绸之路”建设的关键国家,但其不仅对中国政府提出的“一带一路”倡议反应冷淡,^[47]还决定与日本合作推出一个多元化、从亚太到非洲的基建计划,即所谓“亚非走廊”计划,在非洲、伊朗、斯里兰卡和东南亚国家兴建多个基础建设项目,^[48]以对冲中国“一带一路”倡议。此外,中国在南太平洋地区日益增长的影响力,正在对澳大利亚、新西兰和美国等该地区一些传统大国构成巨大挑战。^[49]因此,包括澳大利亚、新西兰等国在内的全球主要大国在南太平洋地区对中国的防范加大。有鉴于此,在“21 世纪海上丝绸之路”建设过程中注意协调域外大国的利益和合理关切,加强与域外主要大国发展战略的对接,

[43] Michal Meidan and Luke Patey, *The Challenges Facing China's Belt and Road and Initiative*, Danish Institute for International Studies, 29 March 2016.

[44] Christopher K. Johnson, *President Xi Jinping's "Belt and Road" Initiative: A Practical Assessment of the Chinese Communist Party's Roadmap for China Global Resurgence*, CSIS Press, 2016, p. 10.

[45] 参见吴兆礼:《“一带一路”下的大国互动:包容合作与竞争对冲》,《世界知识》2017 年第 12 期,第 59 页。

[46] John Mearsheimer, *Maintain U. S. Dominance in the Western Hemisphere and Prevent China Achieving Regional Hegemony in Asia*, *National Interest*, August 21, 2015, available at <http://nationalinterest.org/feature/we-asked>, 最近访问时间[2017-12-25]。

[47] 有印度学者甚至明言:“(印度)不太可能看到‘一带一路’倡议作为一个整体获得印度的正式认可。”Tanvi Madan, *What India Think About China's One Belt, One Road Initiative (But Doesn't Explicitly Say)*, March 14, 2016, available at <http://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/post/2016/03/14-india-china-asia-connectivity-madan>, 最近访问时间[2017-12-25]。印度观察家研究基金会副主席萨米尔·萨兰(Samir Saran)认为,包装为“一带一路”倡议的中国政治扩张和经济雄心是一个硬币的正反面。参见 Samir Saran, *Seizing the "One Belt, One Road" Opportunity*, *The Hindu*, February 2, 2016, available at <http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/chinas-one-belt-one-road-programe/article817970.ece>, 最近访问时间[2017-12-25]。

[48] 参见[俄]谢尔盖·马努科夫:《中国的“一带一路”出现竞争者》,载俄罗斯《专家》周刊网站 2017 年 8 月 3 日,转引自《参考消息》2017 年 8 月 4 日第 14 版。

[49] 参见石源华主编:《中国周边外交研究报告(2015-2016)》,世界知识出版社 2016 年版,第 137 页。

并在战略对接的框架下开展符合各自战略需要的合作项目,无疑有助于“21 世纪海上丝绸之路”建设重要节点地区的风险防范。正如习近平主席所指出的:“中国将努力构建总体稳定、均衡发展的大国关系框架,积极同美国发展新型大国关系,同俄罗斯发展全面战略协作伙伴关系,同欧洲发展和平、增长、改革、文明伙伴关系,同金砖国家发展团结合作的伙伴关系。中国将继续坚持正确义利观,深化同发展中国家务实合作,实现同呼吸、共命运、齐发展。中国将按照亲诚惠容理念同周边国家深化互利合作,秉持真实亲诚对非政策理念同非洲国家共谋发展,推动中拉全面合作伙伴关系实现新发展。”^[50]

[本文为 2017 年度教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“维护中国国家权益的国际法问题研究”(17JJD820006)的研究成果。]

[**Abstract**] China is faced with high political risks and personnel safety risks in some important areas of construction of “the 21st-Century Maritime Silk Road” because of the complicated situations in these areas. The political risks could usually be prevented by such means as the establishment of the insurance system of oversea investment, conclusion of bilateral investment treaties and accession to the Convention Establishing the Multilateral Investment Guarantee Agency. Personnel safety risks should be prevented by such special measures as revising the relevant domestic laws, establishing private security companies, setting up logistic support bases, and taking “preventive intervention” measures. Furthermore, giving full play to the role of existing international mechanisms, coordinating the interests and concerns of big foreign powers, and adhering to the principle of “mutual benefit and win-win cooperation” are conducive not only to the construction of “the 21st-Century Maritime Silk Road”, but also to preventing the related risks.

(责任编辑:廖 凡)

[50] 习近平:《共同构建人类命运共同体》(2017 年 1 月 18 日习近平主席在联合国日内瓦总部的演讲),载习近平著:《习近平谈治国理政》(第二卷),外文出版社 2017 年版,第 546 - 547 页。