

采取法律行动保护我在利比亚等国财产

中国社科院国际法研究所 刘敬东

自今年2月中旬利比亚安全形势发生重大变化至今,在党中央、国务院的直接领导下,我已成功撤离在利比亚中国公民近四万人,此举赢得国、内外一致好评,体现了我国政府尊重人权、保护人权的一贯立场,向全世界充分展示了中国的实力。据有关部门统计,我国共有13家央企在利比亚从事投资、经营活动,此外,还有一些地方企业、私营企业乃至个人在利从事各种投资、经营活动,资产规模达数十亿美元。中国公民成功撤离后,所有中资企业和中国公民在利比亚财产保护问题随即凸显。采取何种适当行动保护中方在利比亚的巨额财产已成为当前面临的一项重大课题。

根据国际法,保护本国公民、企业在海外财产与保护本国公民生命权一样是主权国家的责任,是外交保护权的重要内容,我国政府采取行动保护我方在利比亚财产具有充分的国际法依据。但如何对本国公民和企业财产行使外交保护权则是一个非常复杂的国际法问题。现阶段,我国可考虑采取以下法律行动:

通过外交照会和对外发表声明的方式主张保护我国公民和企业财产的权利

当前,利比亚国内的混乱局面仍在持续,且有不断恶化的趋势,利比亚现政府已无力保护我国公民和企业在其境内的财产。尽管如此,由于我国政府与利比亚现政府的外交关系依然存续,根据外交惯例,我国政府可向利比亚外交机构发出照会,声明中国政府保护我公民和企业在其财产的立场和主张,并及时收集这些财产的地点、范围、数额等具体情况,及时向利方发出通报,要求现政府采取措施予以保护。

与此同时,有关部门可对外发表声明,主张我国政府对我在利财产的外交保护权。采取这些行动不仅是一种权利的主张,更是未来可能开展法律索赔工作的国际法依据。

推动联合国安理会发表决议或声明要求利比亚冲突各方保护各国在利境内的财产安全

除我国以外,欧洲一些国家在利也拥有相当一批投资或经营企业,这就为我国推动联合国安理会通过有拘束力的决议、保护各国在利财产提供了有利条件。但由于美国与利比亚多年交恶,其本国在利几无投资经营,出于其自身利益考虑,美国可能阻挠安理会通过此类决议。在这种情况下,可利用我国自3月份起成为安理会轮值主席国的机会,推动安理会发表相关声明,要求利比亚冲突各方尽责保护外国公民、企业的财产安全。尽管此类声明并无法律拘束力,但仍可成为今后可能向利比亚政府索赔的法律依据。

尽快研究建立保护我在海外人员生命、财产安全的长效机制

利比亚安全局势发生重大变化后,我国政府虽及时采取有效措施撤侨,避免了我人员伤亡、赢得国际社会的尊重,但为此付出的经济代价十分巨大,还可能进一步遭受更大的财产损失。除利比亚外,突尼斯、巴林等中东地区国家近期安全形势也不容乐观,这就迫使我国政府必须尽快研究并出台长期、有效的应急机制,保护我国在海外的公民生命与财产安全。

在尊重东道国主权的前提下,借鉴国际上的成功经验和作法,该机制应包括以下三方面内容:

加大与多边投资担保机构(MIGA)的合作

多边投资担保机构(MIGA)是世界银行集团内的一个专门针对外国投资者非商业性风险的担保机构,向外国投资者提供包括东道国征收风险、货币转移限制、违约、战争和内乱风险等担保。我国是该机构的第六大股东,作为发展中国家,在过去一段时期我国政府多次与该机构开展合作,为外资进入我国相关行业提供担保和其他服务,对于我国吸引外资起到了良好的作用。但随着我

国对外投资的大量增长，该机构提供的非商业性风险担保对我国企业对外投资的重要性就日显重要。

鉴于多边投资担保机构具有承保非商业风险的特殊职能，以及自 1988 年成立以来的良好业绩，我国政府应加大与该机构合作的力度，充分运用大股东的优势地位，扩大该机构对我国企业向发展中国家投资的承保范围和承保规模，为我国企业对外投资提供政治风险方面的特殊保障。

尽快建立我国海外投资担保机构

海外投资保险制度是世界各资本输出国的通行制度。自美国 1948 年在实施马歇尔计划过程中创设这一制度以来，日本、法国、德国、挪威、丹麦、澳大利亚、荷兰、加拿大、瑞士、比利时、英国等国家也先后实行了海外投资保险制度。不仅发达国家如此，发展中国家与地区也于二十世纪七八十年代开始为本国本地区的海外投资者提供政治保险。随着我国经济实力的提高，海外直接投资数量和规模上都取得了长足发展，尤其在发展中国家的投资日益增多，面临政治风险的可能性越来越大，我国为了进一步鼓励海外投资，就需要借鉴发达国家的成功经验，依据现实国情建立我国自己的专门海外投资保险机构。

该机构应由我国政府机构或国营公司组建，不是以营利为目的，而是以保护投资为目的。承保范围只限于政治风险，如征用险、外汇险、战争内乱险等，不包括一般商业风险。该机构可收取适当保费作为保险基金，并应当制定严格的投保人资格审查标准和海外投资项目审查标准，从国家层面评估海外投资的安全性和风险，做到防患于未然。

与此同时，与双边投资保护协定相结合，在向遭受非商业性风险的企业支付保险金后，由政府取得代为求偿权，向相关国家政府追偿。此外，为我国海外企业人员撤离危险地区所支付的费用也可从该机构收取的保险基金中支付，并作为事后向相关国家追偿的一部分。

海外投资企业建立自身保安体系

不论是多边投资担保机构还是国家建立的海外投资保险机制，对因当地暴力或恐怖主义针对个别企业的袭击所造成的损失均不予赔偿。而且，根据国际法，一国政府如果已不能实际控制该国某地区的安全局势，那么，对投资该地区的外国企业因此所遭受的损失，该国政府无义务赔偿。第二次世界大战后，联合国建立了集体安全机制，传统国际法中主权国家基于外交保护而单独使用武力进入他国保护本国公民和财产的做法已不具现代国际法依据，也不符合我国长期奉行的不干涉别国内政的外交政策。这就可能使得我国政府在某个国家局势动荡后面临十分艰难的外交保护情形。

因此，在运用国际投资担保机构和建立国家层面海外投资保险机制之外，根据国际上的成功经验和做法，在遵守所在国国内法的前提下，由我国海外投资企业自身通过雇佣当地武装力量保护我国在海外公民生命和财产安全是完全可行的。此外，应当参照美国黑水公司的保安模式，利用国内退伍军人组建专门的海外保安公司，以各企业雇佣方式派往安全形势恶化的国家执行保护任务，这不失为一项权宜之计。

总之，在我国企业大规模“走出去”的形势之下，我国政府应当尽快组织各部门、专家学者研究并出台保护我海外公民生命和财产安全的国家层面的长效机制。在鼓励我国企业开展海外投资、开发能源的同时，有关部门应当提醒我国企业和公民认真评估海外投资的政治风险，并采取企业自身风险防范、与国际投资担保机构合作以及建立国家海外投资风险机制等国际通行做法，尽最大可能规避海外投资可能遭遇的政治风险。