



圣保罗



巴塞罗那



亚历山大



墨尔本



约翰内斯堡



洛杉矶



慕尼黑

领事的故事

纪念中国加入《维也纳领事关系公约》34周年

我国部分驻外总领事馆馆舍风采。



小到补办证件 大到撤离险境 ——外交部领事司司长黄屏谈领事工作

在直接指挥了自吉尔吉斯斯坦、埃及、利比亚和日本撤离我公民行动的现任外交部领事司司长黄屏看来，1979年中国在改革开放的号角声中加入《维也纳领事关系公约》，标志着我国国家在发展对外领事关系方面与国际接轨，中国领事从此进入一个迅猛发展的新时期。黄屏说，领事工作是为人民服务、为人员跨境交往服务的，进入21世纪以来，特别是近几年，国际形势风云变幻，中外人员交往规模持续扩大，中国外交中的领事工作依托国家综合国力提升获得强劲发展动力，同时也面临着更为复杂多变的外部环境。

“遍及世界的‘民生工程’”

新任外长王毅指出，领事保护与服务是党和政府遍及世界的“民生工程”，与国内“民生工程”同等重要。黄屏认为，这是对新形势下领事工作的全新定位，充分体现了这项工作在全局乃至党和国家涉及民生各项工作中的独特地位和重要作用，也从一个侧面反映了领事工作不同以往的时代特点。

黄屏把当前领事工作的特点概括为“五个关联”：

与国家发展的关联更加紧密。如今，世界各国相互联系、相互依存空前紧密，中国融入世界更深更广，

“中国梦”的实现离不开与外部世界的广泛交流与密切合作，而人员跨国流动又是这种交流与合作的基础和前提。领事工作在深化对外交流与合作、服务国家“走出去”战略等方面发挥着不可替代的重要作用。

与国家安全和社会稳定的关联更加紧密。涉中国公民领事保护案件处理、签证和护照的颁发与管理、接受外国在华设立领事机构、协调处理在华外国人有关刑事和民事案件等工作都涉及维护国家安全和社会稳定，处理不当，损害的不仅是当事人的合法权益，甚至可能给国家整体利益带来伤害。

与外交大局的关联更加紧密。中国与外国如此庞大且不断增长的人员往来规模在世界范围内绝无仅有，在中国外交史上更是前所未见。如何妥善处理人的因素成为中国外交必须面对和处理好的新课题。今天的领事工作涉及政治、经济、文化等各种因素，复杂性、敏感性十分突出，某些领事层面的问题实质是国家间利益格局深刻调整的反映。领事工作已大大超出传统的证件、护侨等业务范畴，成为中国外交中最具活力、增长最快的领域之一。

与信息技术的关联更加紧密。护照电子化、签证生物化、信息传输网络化成为国际潮流，给传统领事工作模式带来革命性变化。中国领事证件技术含量

不断提高，信息化管理手段加快完善。这些变革最重要的目标之一就是让老百姓得到更加方便快捷的领事服务，同时还可大大提高工作效率。

与老百姓切身利益关联更加紧密。改革开放前的30年，中国出国人数加起来仅28万，外国人来华更是少之又少，那时的领事工作和老百姓的生活关系不大。再看现在，2012年中国内地居民出境达8318万人次。习近平主席在今年博鳌亚洲论坛上提到，未来五年中国出境旅游可能超过四亿人次。出国的人多了，对出境手续特别是办理外国签证手续便利化的呼声就会越来越高，对中国驻外使领馆提供领事保护与服务的刚性需求也会随之快速增长。小到为遗失旅行证件的海外中国公民补办证件，大到帮助成千上万海外中国公民撤离危险地区，领事工作与老百姓的切身利益关系日益密切，所以我们说领事保护与服务工作是重要的“民生工程”，做好了得民心，做不好失民意。

中国特色的领事实践道路

黄屏坦言，自己时刻都有如履薄冰之感，领事工作形势的快速变化留给中国领事工作者调整适应的时间不多，现有的工作机制体制、软硬件配备等方面还有许多亟待改进和完善的地方。

目前平均每位中国驻外领事官员服务18万海外中国同胞,这个数字约为美国的30倍,中国领事工作者压力之大、任务之重可见一斑。黄屏同时强调,近年来在党中央和国务院的高度重视下,在外交部党委的具体指导下,领事司迎难而上,开拓思路,大胆创新,在机制建设、信息技术运用等方面连续迈上新台阶,逐渐开辟出一条具有中国特色的领事实践道路。

首先,构建并积极完善中外领事关系制度框架,通过制度性建设,规范中外人员交往秩序,为海外中国公民营造更好的生存发展环境。截至目前,中国与45个国家签订了领事条约或协定,与119个国家签订了简化签证手续协议,与55个国家或地区组织建立领事磋商机制,为拓展对外领事合作、解决人员往来问题提供了法律依据和沟通渠道。中国迄今在海外设立了89个领事机构,接受外国在内地设立187个领事机构、在香港和澳门特区设立154个领事机构,努力实现海外利益拓展到哪里,中国公民走到哪里,领事服务就跟进到哪里,

同时借助外国在华领事机构平台,积极促进地方深化对外开放。

其次,领事保护应急处置与预防工作齐头并进,始终把海外中国公民的安危作为领事工作的重中之重。在应急处置方面,建立了国家层面的境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议机制和中央、地方、驻外使领馆、企业和个人“五位一体”的领保工作机制。黄屏特别强调了个人在机制中应发挥的作用:领事保护不是万能的,必须遵守相关国际法、双边条约、驻在国及中国法律法规,它保护的是当事人的合法权益,所以公民个人首先要遵守驻在国法律法规,并为保护自身安全采取必要的防范措施。此外,外交部还牵头建立了一些专项机制,如与有关国家建立渔业纠纷处置机制、应对涉海外中国公民突发事件机制等。这些参与范围不同、内容各有侧重的工作机制在一次次重大领保行动中发挥了至关重要的作用。特别值得一提的是,外交部正在加紧筹建“全球领事保护与服务应急呼叫中心”。按照目前设想,呼叫

中心建成后,中国公民无论在世界任何地方,都可以拨打统一的电话号码寻求领事协助。

黄屏认为,最好的保护是防患于未然。据粗略统计,目前发生的领保案件,大部分是可以通过做好预防性措施来避免的。近年来,外交部领事司大力开展预防性领保宣传工作,相继推出“建制度、抓国外、促地方、进企业、进校园、建网络、搭平台、发指南和重媒体”等九大举措。建立从中央到地方的相关领保工作机制,形成从境外延伸至国内的领保工作网络。指导中国各驻外使领馆做好领事预防、处置工作,提高领保工作一线的战斗力和战斗力。领事司支持地方广泛开展预防性领保宣传活动,通过办讲座、走访等方式督促企业、学校对员工和学生开展海外安全培训,向社会免费发放领保宣传手册,有效扩大预防性领保工作覆盖面和宣传效果。利用“中国领事服务网”(http://cs.mfa.gov.cn/)平台,为出境的中国公民提供一站式领事信息服务。利用手机平台,向海外中国公民发送境外安全提醒

《维也纳领事关系公约》

国家间建立领事关系有着悠久的历史。近代以来随着领事关系在国际关系中的地位日趋重要,许多国家间分别签订了双边领事条约,对国家间领事关系的建立以及领事的等级、职务、特权和豁免等事项做了较全面的规定。但国际上迫切需要制订出普遍适用、具有一般约束力的关于领事制度的国际公约。为此,联合国国际委员会于1960年提出了《领事往来及豁免条款草案》,并送交各国政府征求意见。1961年联合国大会决定召开领事关系国际会议讨论领事关系公约问题。1963年3~4月,会议在维也纳召开,在上述《草案》基础上通过了《维也纳领事关系公约》,成为绝大多数国家处理领事关系的基本准则。

“领事裁判权”

领事裁判权是西方列强在殖民地半殖民地享有的一项重要的不平等权益。它把本国的司法管辖权扩大到自己的疆域之外,使本国侨民不受所在国法律的约束,而由本国的领事依照本国的法律对其行使管辖,从而严重地侵犯了别国的主权。

受西方国家强加的领事裁判权制度之害历时最久、影响最深的国家是中国。1843年《中英五口通商章程》规定了英国领事在中国享有领事裁判权,从而开始了外国人在中国领土上不受中国法律管辖的恶劣先例。1844年《中美望厦条约》使领事裁判权进一步扩大。随后其他西方国家纷纷效尤,十几个国家签订了在中国享有领事裁判权的条约,还在中国的领土上设立租界,最多时达三十几处。

十月革命后的苏俄与第一次世界大战战败国德、奥、匈,以及1928年比利时和1929年墨西哥,先后放弃了在华领事裁判权。1929年中国政府曾宣布从1930年起废除所有国家在中国的领事裁判权,但因帝国主义国家的抵制,未能实现。第二次世界大战期间及战后,通过一系列条约,中国恢复了对在中国境内的美(1943)、英(1943)、挪威(1943)、巴西(1943)、加拿大(1944)、瑞典(1945)、荷兰(1945)、瑞士(1946)、法国(1946)、丹麦(1946)、意大利(1947)、葡萄牙(1947)等国国民的司法管辖权。中华人民共和国建立后,中国人民终于彻底废除了包括领事裁判权在内的帝国主义的一切特权。



短信等。领事司与媒体进行深度合作，在黄金周等民众出游等重要时间节点，发布海外安全提醒、介绍海外安全防护常识等。黄屏说，如果大家都能意识到海外有风险，采取有效措施可以防范风险、减少损失的话，涉海外中国公民领事保案件发生率会大大下降。

第三是领事证件工作。出国就必须办理护照、签证等事项。为了让更多中国公民和企业走得出去、走得便捷，外交部领事司想了很多办法，做了许多努力。在护照工作方面，2011年7月、2012年5月，中国先后正式对外签发因公和普通电子护照。电子护照的最大特点是含有具惟一性的人体生物特征数据芯片，在防伪性能、验放效率等方面较传统证件有不可比拟的优势，中国护照的国际信誉大大提升，为我们与有关国家争取签证便利打下良好基础。

在签证等证件工作方面，除了前面谈到的与相关国家商签免办签证或简化签证手续协议外，还进一步加强亚太经合组织（APEC）商务旅行卡受理颁发工作。根据该旅行卡计划成员国达成的协议，持有此种商务旅行卡的成员国公民可享受多年多次出入境相关国家的便利。2012年，外交部领事司为符合条件的中国公民共颁发了9000多张旅行卡，同比增长达58%。领事司在服务网设立了“申请因私签证指南”栏目，目前已发布欧洲和亚洲共91国的签证办理须知，其他国家签证信息还将陆续发布，方便因私出国公民查阅。人员出境需要签证，法律文书跨国使用也需要特殊的“签证”——领事认证，中国领事认证的受理量也逐年攀升。

着眼长远，抢下先手棋

谈到未来中国领事工作的发展前景，黄屏在倍感压力的同时也充满信心。他说，党的十八大报告为中国未来发展描绘了蓝图，在我们实现“两个

一百年”目标及建设“美丽中国”进程中，中国对外开放程度将进一步深化，与外部世界的互动更为频繁，民众对领事服务的期待将不断提高，这些都为领事工作提供了更加广阔的发展空间和重要机遇。同时也要看到，按照现在人员往来规模的增长速度，到2020年第一个百年目标实现的时候，中外人员往来规模将达到2亿人次。在领事层面如何做好应对如此大规模人员流动的准备，这对中国领事来说无疑是巨大挑战。

黄屏反复强调，当代中国领事工作者要有时不我待的紧迫感，

要着眼长远，抢下先手棋，力争走在形势发展的前头。目前，当务之急是要加快构建以外交部为核心、驻外使领馆和国内地方外办为重要支撑、相关部门、企业和个人积极参与的“大领事”工作格局。海外中国公民数量庞大、分布广泛，仅靠外交部和驻外使领馆的力量，无法应对呈几何级数增长的工作需求。只有充分发挥各相关部门的优势，形成齐抓共管、多管齐下的局面，才能真正实现领事工作可持续发展。

二要打造“电子领事”平台，创新技术和管理。要充分利用E时代为我们提供的先进生产力，进一步拓展工作手段，提高工作效率，提升服务品质。具体来说，就是要搭建包括电子护照、生物特征识别签证、“中国领事服务网”、“全球领事保护与服务应急呼叫中心”等在内的“电子领事”工作平台，提高证件工作的管理和服务水平，增设服务网在线填表、查询办证进度等



2012年9月，黄屏司长出席湖南省预防性领事保护宣传活动期间接受采访。

互动功能，为中国公民提供更方便快捷的领事求助渠道。

三要完善机构设置，加大投入。当前，世界主要发达国家均把领事工作作为外交战略的重要内容。美国国务院和各驻外使领馆把保护海外美国公民的利益作为最重要的职责。英国外交部对外宣称，其重要职责之一就是为海外英国国民提供领事服务和保护。中国政府亦高度重视维护海外中国公民合法权益，但由于我出境人员在短时间内激增，各驻外使领馆和国内领事工作主管部门在人员配备、软硬件投入方面相对滞后。近年来，此问题引起国内外同胞、有关专家学者的广泛关注，“两会”代表和委员连续几年就此提出建议。外交部正多方努力，积极研究解决办法。相信在不久的将来，中国领事工作从机制体制到资源手段都会有一个质的飞跃，为国家经济社会全面发展和人民福祉作出更大贡献。

领事服务：还是“灰姑娘”吗

文 / 夏莉萍

在历史上，领事作为外交的一部分，其地位曾经不被重视。领事曾被认为是“外交的穷亲戚”。但近几十年来由于全球化的快速发展，人口跨界流动增加，国际安全形势日益复杂化，公民对政府提供保护的期望值和需求上升，媒体对此类事件格外关注，所有这些因素交织在一起，使得领事工作尤其是领事保护的重要性凸显出来，领事服务成为“众人瞩目的灰姑娘”。

近些年来，中国的领事工作取得了很大的成就。多次大规模的海外撤离事件让人们惊叹中国领事保护应急工作的高效。环顾世界，美国、英国、澳大利亚、加拿大等国家都十分重视领事服务工作，领事保护实践呈现出一些新的发展趋势。

更新海外公民登记系统， 掌握海外公民情况

近几年，美国国务院在以前登记系统的基础上推出了新的“聪明旅行者登记计划（Smart Traveler Enrollment Program, STEP）”，在国外旅行的美国公民，不论短期还是长期，都可通过该系统登记海外旅行路线、在国外的住所和紧急联络方式。旅行社可以在该系统中登记客户的相关信息。美国公司可以通过该系统登记在海外工作的美国员工的相关信息。STEP系统中所有的关于海外美国公民的登记数据会自动进入美国国务院的“领事综合数据库（CCD）”。

法国外交部自1995年开始，每年都对外居国外的法国公民进行统计，包括分布在世界各大洲、各地区、各国及主

要城市的法国公民的具体数字。同时，针对每年法国公民在世界各国的流动情况，写一份详细的数据分析材料，内容包括法国公民在世界各国的主要流向、人数的增减及变化的主要原因等。

自2006年起，英国外交部每年发布《海外英国公民行为报告》，分析英国公民在不同国家所遇到的困难及原因，并告知人们对各类情况应采取的应对措施。

2011年，英国外交部提出，准备试点利用手机短信系统进行登记。明确提出应对危机的信息技术应做到以下几点：有效的登记服务、关于危机期间求助的英国公民的数据库、促进外交部与其他危机应对的利益相关者，尤其是其他政府部门的合作、危机处理现场的官员能够便利地获取有关信息、优化现有的为海外公民提供登记服务的LOCATE软件，以便公民能够输入更为简单的信息，并在此基础上生成危机应对的数据库。目前英国外交部正在通过跨国性的移动电话运营商沃达丰建立通过短信进行公民登记的系统，并可以在危机前和危机发生的时刻与公民进行沟通。作为外交部更新危机应对系统的一部分，外交部还会加强对驻外使领馆在危机沟通方面的指导。

利用各种渠道实施领事保护

从2010—2011年度开始，澳大利亚外交部利用推特来发送旅行信息。另外，公民还可以订阅外交部网站提供的信息服务，并通过拨打电话的方式获知该网站提供的旅行信息。在制定应对领事危机的方案方面，各国外交部和驻外使领馆也十分重视听取公民个人的意

见。例如，当某个国家局势紧张时，当地美国使馆就会召集所有在当地的美国人开会，讨论安全形势及应对办法。2010年10月，澳外交部邀请悉尼和墨尔本黎巴嫩裔居民和澳驻黎巴嫩使馆的官员，就澳外交部能够为在黎巴嫩的澳公民所提供的服务进行沟通和交流。海外侨民组织也会提供相关的信息服务。美国、英国、澳大利亚等国的海外侨民都有自己的组织，这些组织都建有专门的网站，例如“海外美国公民协会”网站<http://www.aaro.org/>、“海外英国公民组织”网站<http://www.britsabroad.com/>、“海外澳大利亚公民组织”网站<http://www.australiansabroad.com/>等。海外公民可以通过这些网站实现注册登记，加入小组网上讨论，分享异域生活经验和感受。网站还分国家和地区地介绍海外生活必需了解的注意事项，甚至提供一些当地的就业、租房等信息。有关国家的政府部门也可以通过这些网站来了解海外侨民的生存状况。

在危机事件后对领事保护的 应急机制进行评估和改进

以英国为例，2002年巴厘岛爆炸后，英国外交部成立了快速部署小组。该小组成员来自外交部部内各个部门，他们加入小组后会接受一系列的应急处理能力培训。然后，他们会被分成小组，随时准备着被派往世界的任何地方。在2002—2012的十年时间里，英国外交部50多次派出快速部署小组。2012年，英国外交部还扩大了快速部署小组网络，覆盖了中东地区。



2011年7月,英国外交大臣威廉·黑格通知英国议会,在利比亚撤离事件之后,英国外交部对撤离海外公民的程序进行了检查和评估,并将书面材料《领事撤离程序检查》存入了议会的图书馆。考虑到有些地区危机频发,外交部提出了设立“地区危机建议官(Crisis Regional Advisers)”的概念,该官员应与地区领事主任(Consular Regional Directors)及其团队有紧密联系。外交部危机处理司的人员从16人增加到28人,提升了对危机的监控和应对能力。在经历了2011年一系列事件包括新西兰地震、日本地震海啸和“阿拉伯之春”等后,2012年10月,“7×24”工作制的英国外交部危机处理中心宣布成立,使得指挥应对危机的机构更集中。

利比亚撤离事件发生后,英国外交部进一步完善了关于海外公民救护的资金安排,建立关于海外公民危机救助费用减免的快速决定程序。2007~2008年度,澳大利亚外交部启动了领事应急经济资助计划,驻外使领馆可以对赤贫的海外公民进行经济救助,而无需他们将来偿还。2010~2011年度,按照该计划,驻外使领馆对五名公民进行了经济救助,总额为14692澳元。

重视对领事人员的 培训和应急计划的演习

英国外交部重视对应急人员的培训活动和应急计划的演习。2011年度,英外交部设计了针对驻外使领馆的二把手的危机处理训练。受“领事进修项目”的资助,很多外交部官员接

受了领事应急沟通技巧方面的培训,以便接到通知后立刻赴任去处理危机。2011年,在一些安全风险比较高的地区的英国使领馆进行了13次演习。

官学共同开展领事事务的研究工作

外交部门重视与学术界交流,听取专家学者对领事事务改革的意见。2011年,荷兰Clingendael国际关系研究所的学者们编写出版了《领事事务与外交》(Consular Affairs and Diplomacy),参与该书写作的不仅有国际问题的研究人员,也包括来自美国国务院和荷兰外交部的领事官员。

加拿大外交部为了应对日益增加的领事工作量,提高领事服务的质量,于2008年成立了一个新部门——“领事、安全和危机管理部门”。该部门的负责人为外交部主管领事事务的助理副外长威廉·克罗斯比。克罗斯比上任以后,访问了很多国家,与各国外交部主管领事事务的官员和研究领事事务的学者进行座谈。2012年6月,他在与笔者会谈

时表示,他想推动于近一两年内举办一次国际领事事务研讨会,邀请一些感兴趣的国家的外交部官员和有关学者参加,就领事工作面临的挑战和应对措施进行讨论。

2013年1月,美国塔夫茨大学弗莱彻法律和外交学院举办了纪念“《维也纳领事关系公约》50周年”研讨会。来自美国国务院、加拿大外交部、加拿大司法部、墨西哥驻波士顿总领事馆、奥地利驻纽约文化办公室、弗莱彻学院、波士顿大学、鲁汶大学全球治理研究中心、加拿大蒙克全球事务学院和中国外交学院的专家和学者参加了研讨。美国负责领事事务的首席副助理国务卿米歇尔·邦德大使在研讨会上强调,领事事务不再是美国全球外交内容的一小部分,领事工作的重要性不亚于其他外交工作,并和高级政治紧密联系。美国领事官员影响着美国的国家形象。

以上充分说明,在各国交往日益密切的大背景下,领事服务工作受到了各国的普遍重视,从外交舞台的边缘走向中心,成为“聚光灯下的灰姑娘”。



“祖国接你回家”: 2011年利比亚大撤离是我国领事工作的辉煌之举。



条文很“枯燥”，实践很生动

文/齐 晗

相比环境、核不扩散等领域的国际公约，调整领事关系的《维也纳领事关系公约》（下称《维约》）在国内受关注度并不高。这可能与历史上声名狼藉的“领事裁判权”有关，许多国人对“领事”二字天然反感。还可能与另一部维约——《维也纳外交关系公约》的存在有关，许多人往往不加区分地捆绑提及“两维约”。再有就是《维约》中的特权豁免章节有些扎眼，当年笔者在国内法学院读本科学到这一条约时，和很多同学一样，认为这只是一部“各国领事官员俱乐部福利章程”，与百姓生活无关。

实际上，领事并不是外交的“穷亲戚”，有自己的滥觞，与商业仲裁、海事制度密切相关的领事制度甚至比政治外交的历史更为久远。领事与外交确有概念竞合的趋势，但领事制度更贴近普通民众的气质却始终突出。常驻国外，从事过一线外交、领事工作后，再看《维约》，通篇早已是为人民服务的“义务”，那些诸如保障“与派遣国国民通讯及联络”、“执行领事职务不受接受国司法或行政机关管辖”的“福利”只是对履行“义务”的基本保障。

外交部领事司是国内应用《维约》最集中、最直接的部门。作为领事人，结合日常工作的大量案例，查阅中外学者的论述注释，再与传统外交加以比较，仔细玩味，还是品出不少“领事《维约》”不同于“外交《维约》”的桀骜之处、“接地气”和“惠民生”的亲切之处以及趣味盎然的生动之处。

“国与国间领事关系之建立，以协议为之；除另有声明外，两国同意建立外交关系亦即谓同意建立领事关系；断绝外交关系并不当然断绝领事关系。”

由于与生俱来的“务实性”和“民间性”，领事关系自近代以来常与外交关系分开使用，同时也成为反映外交关系的晴雨表。有拿领事关系“开刀”的，比如上世纪六七十年代中国分别与印度、越南关系恶化时，将关闭驻对方国家领馆和撤走领事官员作为一项政策宣示。有拿领事关系“养刀”的，比如美国断绝与伊朗正式外交和领事关系后，通过在瑞士驻伊使馆设立“利益

处”来维持两国间实际存在的领事交往。有拿领事关系“问路”的，比如前苏联与以色列曾将互派领事代表团作为恢复官方关系的第一步。也有拿领事关系“带路”的，比如英国通过业已存在的领事渠道向新中国递交了承认中国政府的法律文书。《维约》开篇便力图用简练的语言总结关于领事关系的丰富实践，以期规范国际行为准则，但实际上对于建立和断绝领事关系的形式要件，至今各国仍有不同理解。

“本公约并不禁止各国间另订国际协定以确认、或补充、或推广、或引申

“洋领事”曾在中国声名狼藉。根据同名舞剧改编的连环画《小刀会》：英法美驻上海领事与清朝官员密谋镇压小刀会起义。





本公约之各项规定。”

二战后关于领事关系出现了许多的双边条约范本，最有代表性的是英美模式和苏联模式，主要区别在于是否明确承认领事官员的政治任务、对名誉领事制度的态度、领馆馆舍的绝对豁免权等。1963年制定的《维约》在老牌国家与新兴独立国家、资本主义与社会主义国家之间达成了最广泛的合意，并赋予各国另立协议确认或微调公约的权利，成为国际法编纂史上的重要成果和范例。《维约》是一部“活着”的法，是中国政府办理领事事务的重要依据，对一些没有通过双边协议固定下来的领事关系，《维约》的条文更被直接在谈判中引用。

“领馆须经接受国同意始得在该国境内设立。”

虽然领事关系不以设立领馆为必要条件，但领馆的建立乃至数量却是反映两国关系的重要表现。《维约》关于设领程序的表述看似清晰明了，但“经授权国同意”几个字背后却留足玄机，将裁量权留给了接受国。美国曾通告各国政府其接受设领的标准，要求书面提供经济商业关联度、签证护照量、领区规模等方面的信息。我国也对申请国与其拟设领地区的经济、文化、人员交往程度、领区划分的科学性等各方面因素进行综合评估。在国际领事实践中，一般以互换照会、协议等方式就设领达成一致。根据对等原则，各国一般还会提出在对方国家设领或保留设领权利。早期苏联坚定奉行对等原则，曾主动关闭在外领馆，以创造对等关闭外国在苏领馆的前提。由于一些国家的反对，《维约》没有明示确立设领对等的原则。

“领事官员不得予以逮捕候审或羁押候审，但遇犯严重罪行情形，依主管司法机关之裁判执行者不在此列……

领馆人员得被请在司法或行政程序中到场作证。”

外交和领事官员的特权与豁免被人羡慕，但也经常被媒体和影视作品讽刺揶揄。实际上，享受特权豁免的限定条件很多，而领事特权豁免的范围、层级更明显低于外交特权豁免。根据《维约》，领事官犯有重罪时可以被逮捕，而外交官则绝对不可侵犯；外交官无作证义务，但领事官一定程度上确有作证义务；前苏联曾主张领馆馆舍的绝对不可侵犯，但《维约》则认为在火灾等情况下，即使馆长没有同意，也可以视为同意而进入馆舍救灾。另一方面，随着外交、领事工作的发展，不少国家通过签订双边领事条约的方式，对领事特权与豁免进行延伸，向外交特权豁免看齐。美国在批准《维约》前，曾基于这一理念裁决阿根廷驻纽约总领事享有一定外交免税特权。

“各国可自由决定是否委派或接受名誉领事官员。”

古希腊城邦政治创造了选派本国人士作为“外国人代表”为其所代表的国家的国民提供服务的制度，学者将其看做名誉领事制度的起源。近代以来，北欧、荷兰、西班牙等国家出于海事和商业的发展，热衷在他国港口城市委派名誉领事，甚至有时几个国家共同委派同一个当地人同时代表多国利益。但这一制度在全球范围远未形成共识，许多国家对当地或第三人担任名誉领事心存疑虑。于是《维约》不避冗繁，专设章节突出这一制度的任选性。我国内地原则上不派遣也不接受名誉领事，对变相的名誉领事要求同样不予接受。例如欧洲某大国曾提出希委派其中国籍雇员担任内地一省的“总代表”，此议自然难获批准。

“遇有领馆辖区内有派遣国国民受逮捕或监禁或羁押候审、或受任何其他方式之拘禁之情事，经本人请求时，接受国

主管当局应迅即通知派遣国领馆。”

据记载，缔约谈判时，关于领事通报和探视制度的权责划分谈判非常艰难，差点阻碍整部《维约》的达成。最后《维约》确立了接受国政府“通知当事人拥有相关权益”和“经当事人请求时通报当事国”的双重义务。《维约》没有规定最晚通报时间、探视频率等，对当事人拒绝通报的权利和拒绝探视的表示方式等也言之不详，许多国家各有侧重地通过双边条约做出明确规定。比如，中澳（大利亚）领事协定中规定了最多三天的通报期限；中俄领事条约规定当事人必须以书面形式明示反对其所属国领事官员探视等。但在实践中，许多国家基层执法意识不足、通讯条件有限，很难做到严格按约定期限和形式进行通报和安排探视，需要坚持不懈地进行普法教育和能力建设加以改进。领事通报不及时是双边领事关系中的“热点”问题，美国还曾因此被德国、墨西哥等告上国际法院。

维也纳并不只有音乐。《维也纳外交关系公约》、《维也纳领事关系公约》、《维也纳条约法公约》等一系列著名公约的缔结使这座城市在国际法学界扬名，并从另一角度诠释了维也纳的独特气质。《维约》诞生50来，为规范各国间领事关系，推动国际法发展发挥了重要作用。但立法往往滞后于实践，丰富多彩的领事实践不断向《维约》发出与时俱进的信号，许多国家提出修订《维约》的建议。法律的生命力需要遵循、注释、引申乃至挑战来维持。值得自豪的是，国际法的勃勃生机中越来越多地出现了中国印迹，中国以自己的实践丰富着国际法律体系。笔者曾在中国驻维也纳联合国代表团工作，切身感受过条约谈判的艰苦以及中国外交成就的来之不易。小文一篇，谨以此向《维约》50年致敬，向几代外交和领事人的智慧与汗水致敬。■





领事故事： 从《南京条约》到加入“维约”

讲述人 / 聂功成 张宏喜
文 / 本刊记者 徐一波

1880年的上海外滩。列强纷纷在我国设立租界，严重侵害了中国的主权和尊严。

屈辱中初识“洋领事”尊颜

1843年（清道光二十三年）11月的一天，一个高鼻深目的“洋鬼子”出现在上海南市附近逼仄的街道上，全然不顾路人的尾随围观。当时的上海只是一个狭小的县城，远不如广州，街面上的“洋鬼子”还是个稀罕的西洋景儿。不过，正是随着这位“洋鬼子”的到来，上海人将很快发现，他们的城市将很快改变：洋人一批批涌入，城市迅速扩大，街巷里弄变成了“马路”，租界一个个建立起来，而且，这些洋人似乎越来越变成了这个城市，甚至全中国的主人——几乎同时，全中国的百姓都会有同样的感受。

一年多以前，1842年8月29日（清道光二十二年七月二十四日），在南京下关江面停泊的英军旗舰“康华丽”号上，钦差大臣耆英与英国维多利亚女王特派全权公使大臣璞鼎查男爵，各自代表“大清大皇帝”和“大英君主”，签署了中英《南京条约》。这是中国被迫与列强签订的第一个不平等条约。条约共13款，其中第二款规定：“自今以后，大皇帝恩

准英国人民带同所属家眷，寄居大清沿海之广州、福州、厦门、宁波、上海等五处港口，贸易通商无碍；且大英国君主派设领事、管事等官（条约英文文本用词为Superintendents or Consular Officer——引者注）住该五处城邑，专理商贾事宜，与各该地方官公文往来”。这就是“五口通商”和“派驻领事”条款。由此，源于西方的领事制度，在西方坚船利炮的护送下被正式引入中国，中国人第一次认识到了“领事”这个职务。

行走在上海街道的这个“洋鬼子”，就是英国政府根据条约派驻上海的首任领事、鸦片战争期间英军“马德拉斯炮兵队”上尉参谋乔治·巴富尔爵士，此时他正着急地物色即将开业的大英帝国领事馆馆址。与英国急不可耐的侵略野心相适应，几天后他果然迅速建立了英国领事馆，同时宣布上海正式对外开埠通商，中英之间签署的所有条约的相关条款，均同时生效，随后经过同清朝官员多次谈判，大致划定了英租界的界址。中国沦为列强半殖民地的历史，就从他的手里具体地开始了。

“我很想考证一下，为什么第一个翻译的人要把Consul译为‘领事’？”一个半世纪以后担任过中国外交部领事司司长、担任过中国驻“世界首都”纽约大使衔总领事的张宏喜，仍然感到好奇。“我推想第一个把Consul译为中国古已有之的‘领事’一词的人，可能是想‘领事就是管事的人，总领事就是总管事的’，这同英文的含义比较贴近，也符合中国人的思维，使我们比较好理解，于是就把Consul译为领事。”

“其实在1843年之前英国就已单方面往中国派了几任领事，只是当时是挂着‘商务监督’的头衔，不准见官，只能同指定的商行联系。”熟知领事制度历史的张宏喜，向笔者追溯了领事制度进入中国的过程。电影《林则徐》和《鸦片战争》中那个破坏禁烟，力促“女王陛下政府”发动鸦片战争的义律，就是英国派驻中国广州的第三任商务总监督。不仅如此，他还是在中國擅自行使领事裁判权的第一人。1839年6月，有英国水手与中国村民发生殴斗，致使一名村民伤重不治。义律以拥有领事裁判权为由，单方面自行审讯凶手，



对五名凶手轻判罚金和监禁后送回英国服刑，并在事后才知会中国官方。林则徐在查证后发现义律根本不具备领事裁判权，由此，他对英人进行了制裁，这也是义律力促发动侵华战争的原因之一。

“领事”是带着“领事裁判权”一同进入中国的。《南京条约》签订后，中英于次年续订《中英五口通商章程》和《虎门条约》，英国进一步取得众多特权。“领事裁判权”即是其中之一。

《中英五口通商章程》规定，如英人在华涉讼，“其英人如何科罪，由英国议定章程、法律发给管事官照办”。这就是最初的领事裁判权。

中英《南京条约》之后，美、法分别逼迫中国签订《中美望厦条约》、《中法黄埔条约》，美法两国在中国享有了英国包括领事裁判权在内的在一切特权甚至更多特权。随后许多西方国家援引这些先例，也取得了在华的领事裁判权。曾经在中国享有领事裁判权的国家竟达20余国。

“自近代以来西方列强对中国进行侵略，所谓‘领事’在其中扮演了重要角色，成了外国侵略中国一个非常重要的手段。”张宏喜说，“因此当时中国人恨透了外国领事，很多文艺作品都把外国领事描写成特务、间谍、侵略者，所谓‘领事裁判权’、‘治外法权’就是帝国主义在中国重要的特权，中国人对此深恶痛绝，自辛亥革命后就努力争取废除这些不平等权益。这是我们整个国家的历史记忆。”

“为什么中国长期不愿与别国签订领事条约、不愿加入《维也纳领事关系公约》？”在张宏喜司长之前两度担任外交部领事司司长、为新时期中国领事工作做出很大贡献的前辈外交家聂功成，也从历史角度分析了新中国对领事工作的认识过程。“从历史上看，鸦片战争后，中国是被迫接受外国领事和领事条约的。那些条约规定中国割地、赔款、开放口岸、外国领事在中国享有领

事裁判权、设立法院，还设有他们为所欲为的租界。领事是帝国主义侵略、干涉中国的急先锋，中国人民无法忘怀这些丧权辱国的往事。”

打扫干净屋子，但同时也心有余悸

“由于那些惨痛的历史记忆，甚至我们的外交人员在很长时间内也对领事工作充满误解。”张宏喜追溯了新中国对领事工作认识的变化。新中国建立后，中国外交揭开全新的一页，但新中国的领事工作却在相当一段时间内不进反退：因为我们当时只看到旧中国外国领事对我们的危害，让我们心有余悸。

张宏喜说，主要原因就在于，旧中国外国领事给我国人民留下了极坏的印象。到解放前，共有33个国家在我国47个城市设立了196个领馆，仅日本一国就在旧中国设了42个领馆，在上海的领馆堪称“国中之国”，在东北甚至县级地区，日本都设置领馆。这些都是为其侵略中国而服务的。新中国成立初期，彻底清除了帝国主义在华势力和影响。毛泽东强调“打扫干净屋子再请客”，中国政府取消帝国主义一切在华不平等权益，撤销租界、收回兵营，不承认其地位。这些做法意义重大，也大快人心。

但是另一方面也不能不看到，对外国领事的仇恨情绪严重妨碍了我们去冷静地研究一下领事制度，更不大想去考虑一下领事制度能不能也为我所用，为我们国家利益和社会主义建设服务。

建国后很长时间内我国对外交往不多，领事工作不是很复杂，这都影响了人们对面领事工作的看法。建国后我们继承了国民党政权在国外设立的一些领馆，也设立了一些新的领馆，但这些领馆一度都逐渐被撤回。甚至有我某驻外领馆的总领事向外交部写信称，由于受到驻在国监视做不成事、中国在该国侨民不多等，中国没有必要在该国设立领馆。

聂功成谈得更详细。他说，新中国

根据独立自主的原则发展对外关系，不承认国民党时代的任何外国驻华外交、领事机构和外交领事人员的地位，关闭了帝国主义国家原来在华设立的全部领事馆。帝国主义在中国的各种特权，包括领事裁判权被彻底取消。本着“另起炉灶”的方针，新中国在平等互惠的基础上，同外国谈判建立和发展领事关系。到1958年外国在我国设有30个领事馆，我国在外国设有14个领事馆。1959年和1960年我国分别同民主德国、苏联和捷克斯洛伐克签订了领事条约。60年代初一些国家同我国关系恶化，关闭了他们的领事馆，在文化大革命期间，我国同外国的领事关系受到很大影响，到1978年底，外国在中国的领事馆只有四个，我国在外国的领事馆也只有七个。

聂功成也谈到了另一方面的原因。新中国成立后，西方对中国采取敌视、制裁和封锁，政治上孤立、军事上威胁、经济上封锁、文化上渗透，从各个方面限制中国的对外活动。一些外国领事在我国当间谍，搞情报，煽动暴乱，进行颠覆。同时，一些国家怕我国搞“赤化”，对中国领事的职能和活动范围采取种种限制。这也使中国的领事活动处于一种长期不发展的状态。

加入“维约”：一个转折

上世纪70年代末张宏喜从驻外使馆工作回国后，被安排到领事司工作，很多同志都为他感到惋惜。的确，那时在很多人心目中，领事工作就是填填报、盖盖章、发发护照什么的。

情况是在我国进入改革开放时期后逐渐发生转变的。随着国家对外交往的增多，一些领导同志和领事工作者进行了深入研究，认识到领事工作对国家的重要作用，为开展新时期领事工作做出重大贡献。张宏喜说，80年代初期吴学谦同志担任外交部长时，某国外交部长曾对他说，其国家有很多海外领馆，领



事经费占到整个外交经费的一半。吴学谦很吃惊,就让人调查一下全世界各国共有多少领馆,结果发现,那些世界性的大都会如纽约、悉尼、香港等,各国设立了非常多的领馆,且这些领馆发挥的作用十分巨大。由此,外交部更加重视领事工作。张宏喜特别提到当时的主管部领导张灿明、领事司老司长聂功成等,他们对领事工作推动很大。

聂功成,两度出任外交部领事司司长,参与了中国1979年加入《维也纳领事关系公约》的全过程,以后又陆续参与了与十几个国家签订领事条约的过程。

“其实,无论是加入《维约》,还是后来与各国谈判签署领事条约,当时我们都是迫于形势,不是自愿的。从某种意义上讲,中国对领事和领事制度都是被动接受的。”已经85岁高龄的聂功成,与老伴在远离京城喧嚣的燕郊,过着平淡而充实的退休生活。

他说,新中国成立后,在很长一段时间内没有同外国谈判签订领事条约或领事协议,甚至一些社会主义国家提出这种要求,我国也未采取积极的响应态度。1959年与民主德国签订的领事条约,是新中国签订的第一个领事条约,当时的主要考虑是在东西方对峙、东西德并立的情况下从政治上支持民主德国。随后于1959年和1960年分别签订了中苏和中捷领事条约。此后近20年,我国再没同任何国家商谈过签订领事条约。直到改革开放初期,有的国家要求我们参加“维约”,我们还是不愿参加;要同我们签订领事条约,我们也婉言拒绝。我国还是主张原则上不单独搞领事协议,有关领事事务由双方按一般国际惯例及本国有关法规处理。实际上,所谓国际惯例,也就体现在“维约”上。

聂功成回忆说,70年代末中国开始实行改革开放,形势发生了巨大变化。一些国家或为了体现同我国友好关系的发展,或出于同我国发展经济、贸易、科技和文化等关系,希望同我国

建立领事关系。有些国家为了在中国扩大投资和经济技术合作,要派大批人员来华,更是急切地希望同中国建立和发展领事关系,尽快在中国设立领事馆,以利于保护它们来中国进行经济、贸易活动的各方面人员和公司企业等法人的权益。

但是,那些想在中国设立领事馆的国家,又都担心领事馆得不到保护,因为中国未参加《维也纳领事关系公约》。因此,它们总是希望我们加入《维约》,如美国、联邦德国、意大利都提出这样要求。聂功成说,这使我们感到,不加入《维约》已成为我国打开对外领事关系新局面的一个严重障碍。这就是我国加入《维约》的历史背景。

1979年7月,外交部长黄华向联合国秘书长递交了“加入书”,随即该公约对我国发生效力。

历史的一个循环

聂功成说,加入维约,适应了中国走向世界的需要和世界对中国的期盼,实现了同国际接轨,开创了中国发展对外领事关系的新局面,标志着中外领事关系进入了一个全面发展的新时期。

加入“维约”后,我国又与一系列国家签订了双边领事关系条约。1979年11月,中美双方就签订中美领事条约在北京开始谈判,1980年9月17日签订了《中美领事条约》。这是新中国与西方国家订立的第一个领事条约,也是中国同资本主义国家签订的第一个平等的领事条约。

从1842年的《中英南京条约》、1844年的《中美望厦条约》和《中法黄埔条约》,到1980年的《中美领事条约》,历史完成了一个循环。其中涵义,中国人不言自明。此后,我国分别与南斯拉夫、波兰、朝鲜、德意志民主共和国、匈牙利、意大利、蒙古、苏联、墨西哥等国家签订了领事条约。

到上世纪90年代,领事工作在观念转变、人员任用、领导重视方面都发生

了变化。张宏喜说,随着改革开放的深入,国内外人员往来频繁、数量增多,领事工作仅仅停留在发放护照阶段,是远远不够的,必须发生根本性的改变以适应新的需要。

张宏喜特别提到当时担任外交部领导的唐家璇同志。他在担任部长助理、副部长时,一直主管领事司,担任外交部长时也主管过领事司。这使得外交部高层充分了解了领事工作在新形势下对国家的重要性。此后,领事司在制度建设、人员配备及思想认识上有了很大的发展。

上世纪90年代,我国与西方一些敌对势力进行过针锋相对的激烈斗争,领事工作引起中央的重视。张宏喜回忆说,当时我国驻外领馆工作条件依然相当落后,仍是传统的手工作业。有一次为了查清一件签证,某领馆动员全馆的同志把一箱箱表格重新手工查阅,整整查了一天一夜。闻此,国家领导人特批专款2000万元人民币用于为领馆配备电脑,实行电脑办证登记,有力地推动了领事工作信息化发展。2003年,我国湖南教育代表团在美国宾州发生车祸,几位教授不幸身亡。时任国家主席胡锦涛对此非常重视,对保护我在海外人员的安全等问题做出重要批示。此后,领事工作有了突飞猛进的发展。过去,保护海外人员的事件多是以个案的形式出现,没有把保护中国公民上升到国家意志、变成常规化工作。而现在,随着中国真正成为世界举足轻重的国家,领事工作的重要性迅速提高,出现崭新的局面,有力地服务了我们的改革开放事业。

不久前,我留学人员在美国波士顿爆炸案中不幸伤亡,习近平主席对此作出重要批示并请有关部门向遇难者家属和伤者转达慰问。这更加彰显了党的十八大以后,新一届领导集体对民生问题的高度关注,也充分说明领事工作关系到民生福祉,已成为中国政府的海外“民生工程”。

(本刊记者黄译曼协助采访)