

## 中国领事保护中存在的问题及对策

杨 洋

近年来,随着中国对外交往的日益扩大和融入世界的速度加快,越来越多的中国企业走出国门参与境外经济活动、对外工程承包、劳务输出和投资贸易,越来越多的中国公民赴海外旅游、留学、考察、访问,出境人数不断增多,人员构成日益复杂。与此同时,海外安全风险日益多元化,传统和非传统安全威胁相互交织,加之自身观念、意识和素质等原因,海外中国企业和公民的生存环境更加复杂,面临的安全形势日趋严峻,海外领事保护案件增多,并呈现出从传统向非传统领域,从偶发、单发向频发、群发发展的态势。目前,中国已成为世界上仅次于美国的第二大海外公民遇险国。<sup>①</sup> 2007年至今,外交部和驻外使领馆会同有关部门,受理和处置了各类领保案件近16万起,平均每年4万起,涉及中国公民数百万。

2004年以来,受国内外形势发展催生,中国领事保护工作步入快车道。加快立法建设,设立专项经费,建立应急和协调机制、预防和预警机制、磋商和交涉机制,大力开展国际警务和执法合作,甚至动用军事力量实施海外保护。领事保护工作更加制度化和规范化,领事保护手段和渠道更加多元和多样化,一套具有中国特色的领事保护制度和体系逐渐成型,并在2004年印度洋海啸救援、2006年4月所罗门群岛和东帝汶骚乱撤侨、2010年菲律宾香港人质事件、2011年初埃及、利比亚撤侨和日本大地震人员撤离、2012年3月刚果(布)军火库爆炸、2013年埃及热气球爆炸事件等重特大领事保护案件中经受了考验,发挥了积极和显著作用。

总体而言,中国领事保护还存在诸多问题,为此需要制定一系列相关政策,切实推进我国的领事保护。

---

\* 杨洋:中国驻马来西亚大使馆工作人员。

① 方伟:《中国公民在非洲的安全与领事保护问题》,载《浙江师范大学学报(社会科学版)》2008年第5期,第43页。

## 一、当前中国领事保护中存在的问题

目前,中国领事保护能力仍落后于形势发展需要,对海外中国企业和公民的保护仍处在应急处理、被动应付的水平,前瞻预警、快速反应和统筹协调等方面还有所欠缺,领事保护体制机制仍不够健全和完善,常态化、系统性和联动性有所不足。主要体现在以下几个方面:

### (一) 领事保护的能力和投入不足

目前,中国在领事保护领域的投入还远远不足,包括人力资源和资金方面的投入。专门或专职从事领事保护的人员数量远不能满足需求,与西方发达国家存在相当差距。资金的配备不到位,经费保障压力大的问题将长期存在。

1. 人力资源匮乏。领事保护需要足够的人手。目前,中国外交部共有干部员工4000多名,其中专职的领事工作人员,包括领事司的150多名干部,驻外使领馆负责领事侨务工作的600多人,加起来有750人左右。每名驻外领事官员服务大约18万海外公民,这个数字是美国的近30倍。<sup>①</sup>而美国领事官一个人面对的美国公民是5000人,日本是1万人,俄罗斯是1.3万人,英国是2.9万人。<sup>②</sup>事实上,这750人中专职领保工作的人员还不到一半,毕竟领事保护只是领事工作的一部分,除了应对领保案件外,领事官员还要承担签证、公证、认证等多项领事工作。以中国驻东南亚某使馆为例,全馆有编制40人,其中领事部7人,仅有2人专门负责领事保护工作。而每年赴该国的中国游客超过120余万人次,在该国的留学生人数近1万,长期或短期务工人员无法完全统计,这意味着派驻该国的专职领保干部每人每年要直接面对至少60万人次中国公民,其工作强度和实效可想而知。以中国目前的领事人员投入和配备,对于保护、协助日益庞大的海外群体来说显然存在巨大差距。

2. 经费保障压力大。领事保护耗费大量的外交资源和人财物力,需要充足的财力保障,特别是领事保护在外交工作中所占比重日益上升的今天。领保官员为了营救受困公民频繁地通讯和奔走,为身无分文的公民回国购买机票,使领馆为公民在医院紧急治疗垫付费用,政府为撤侨租用包机等等,没有经费的保障一切都无从谈起。尤其一些大规模的撤侨行动,动用部门之广、资源之多、人力之众,堪称前所未有。以利比亚撤侨为例,短短12天之内,中国政府协调派出91架次民航包

---

<sup>①</sup> 《领事保护与服务:遍及世界的“民生工程”》, [http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zyxx\\_602251/t1023757.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zyxx_602251/t1023757.shtml), 2013-03-21。

<sup>②</sup> 《以人为本外交为民,有力维护海外中国公民和法人的正当权益:外交部副部长谢杭生谈领事保护工作》, [http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/11/e\\_111637217.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2012lh/2012-03/11/e_111637217.htm), 2012-03-11。

机、12架次军机、5艘货轮、1艘护卫舰,租用35架次外国包机、11艘次外籍邮轮和100余班次客车,海、陆、空联动,共撤出35860人。<sup>①</sup>作为新中国成立以来最大规模的有组织撤离海外公民,虽然官方从未公布,但其耗资巨大不难想象。参与此次利比亚撤离行动的外交官向媒体透露:“租用飞机的钱是一个天文数字。”<sup>②</sup>虽然2005年财政部已设立“领事保护专项经费”,各部门、各地方或多或少也都有领保预算,但面对日益庞大的领保开支需求,经费保障方面的压力将只增不降。

3. 成本转移可行性小。迄今为止,中国政府未在任何一次撤侨行动中向中国公民收取过任何费用,效法成本转移的可能性很小。与此形成对比的是,一些国家为了缓解高昂的领事保护成本带来的压力,曾经或试图将部分成本转移给受益民众。2007年7月,23名韩国人在阿富汗被塔利班武装劫持,在韩国政府的积极努力下,最终以2000万美元换回19名人质性命。据韩联社报道,韩国政府计划在该19名人质安全回到韩国后,向人质及教会方面索赔这次领事保护事件过程中所花费的全部费用。<sup>③</sup>在2006年黎巴嫩撤侨中,美国政府准备对乘坐飞机和轮船撤离的美国人收取紧急撤离费。<sup>④</sup>在2011年初的埃及撤侨行动中,日本动用3架包机将滞留在开罗机场的463名日本人送到意大利罗马机场,之后这些日本人被要求每人均摊3.4万日元(约合2700元人民币)的包机使用费。<sup>⑤</sup>在利比亚局势紧张之际,加拿大外交部的网站上公开标出了从利比亚撤离的包机票价,每张机票500加元。美国国务院和驻外使馆的网站告知公民:根据美国法律,国务院应为处于局势危险的地区的公民安排政府组织的交通工具撤离,但是搭乘该交通工具的公民必须付费。<sup>⑥</sup>

## (二) 缺乏有力的法律保障

中国目前在领事保护领域尚没有一部完整和权威的法律或法规,对领事的职责、领事保护的主体和范围、救济途径、经费来源、权责划分等尚没有明确的、具有强制力的约定和规范。驻外使领馆的领事保护行为既缺少法律依据,也缺乏有力的监督和问责,一些领事保护行动本身存在法律上的争议。具体体现为:

① 《中国撤离在利比亚人员行动圆满结束,撤出35860人已全部回国》, [http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/06/c\\_121152977.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2011-03/06/c_121152977.htm), 2011-03-06。

② 夏莉萍:《海外撤离与大国外交》, [http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content\\_787076.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content_787076.htm?div=-1)。

③ 《韩政府计划就人质事件索赔》, <http://news.wenweipo.com/2007/08/30/IN0708300068.htm>, 2007-08-30。

④ 黎海波:《国际法的人本化与中国的领事保护》,暨南大学博士学位论文,2009年,第124页。

⑤ 《各国撤侨行动有得有失 日本收费撤侨争议大》, <http://gb.cri.cn/27824/2011/03/07/5311s3175497.htm>, 2011-03-07。

⑥ 夏莉萍:《海外撤离与大国外交》, [http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content\\_787076.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content_787076.htm?div=-1)。

1. 缺少统一权威的专门法律。严格来讲,中国目前在领事领域的专门立法只有《中华人民共和国领事特权和豁免条例》,但其规定的主要是外国领事机构和官员在中国的特权和豁免问题。因此,在海外领事保护领域还没有一部权威的专门法规,海外公民和法人权益的保护还没有足够的法律依据和保障,特别是在救济途径和权责划分方面。《中华人民共和国宪法》虽然规定“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益”,但这只是一个原则性规定,并无具体实施细则。《中华人民共和国国籍法》、《中华人民共和国外国人入境出境管理法》及部分国家层面的应急预案中也能够散见相关规定,但这些缺乏足够的统一性,且应急预案的法律地位和强制约束力也远远不够。早在2006年,十届全国人大四次会议主席团就提出关于制定“保护海外公民安全法”等议案,全国人大外事委员会也建议抓紧制定领事保护条例,外交部领事司于当年成立立法工作小组,开始研究领事保护立法,并于2009年推出了《中华人民共和国领事工作条例(征求意见稿)》,对领事职责的范围、履行职责的基本原则、领事保护制度,以及领事工作有关事项进行了初步规范和约定。该条例虽已完成征求社会意见并处于审议中,但正式出台仍无明确时间。

2. 对使领馆的监督力度有限。领事保护既是国家的权利,也是公民的权利,国家有权对海外公民进行保护,海外公民也有权寻求国籍国的保护。权利和义务是不可分割的。领事保护对外是国家的权利,对内是政府的责任和义务。事实上,不少国家的宪法、法律和规章都规定领事保护是一项个人权利或国家义务。例如,美国法律规定,只要确证美国国籍的公民受到了不公平的待遇,领事应予以保护;英国《训令》规定,外事官员的责任就是注意并采取一切适当的步骤,以保障在其区域内的英国臣民和受英国保护的人的利益;巴西法律规定,给予在国外的巴西公民以向本国领事请求保护的权力;《荷兰宪法》和《外事条例》规定,荷兰人享有领事保护的权力。<sup>①</sup>

中国《宪法》明确规定“中华人民共和国保护华侨的正当的权利和利益。”《中国领事保护和协助指南》(2011年版)也规定,“为海外中国公民提供领事保护和协助是中国驻外使领馆应尽的义务”,“对海外中国公民而言,每位公民都有寻求和获得领事保护的权力,但也应承担相应义务和法律责任”。作为政府的海外派驻机构和领事保护的直接实施者,使领馆对领事保护负有责无旁贷的责任和义务。但是,使领馆“尽到责任”和“未尽责任”的界限在哪里?如果没有“尽到责任”会受到怎样的问责?如何监督使领馆行为确保其不会失职或缺位?对此,现行法规条文没有给出进一步的解释。而《中国境外领事保护和协助指南》(2003年版)规定,驻外使、领馆实施领事保护时所进行的外交交涉是外交行为,既可能成功,也可

<sup>①</sup> 许育红:《领事保护法律制度与中国的实践》,外交学院硕士学位论文,2003年,第32页。

能不成功。公民不能因外交交涉不成功而起诉外交行为,这是世界各国普遍的法律规定。我国《行政诉讼法》第12条规定,法院不受理公民、法人或者其他组织对“国防、外交等国家行为”提起的诉讼。《行政复议法》也不适用外交行为。可见领事保护指南“只是一种没有强制约束力的文件,只能起到指导作用。如果使、领馆不提供领事保护或者提供的领事保护不符合该指南的规定,公民将不能依照该指南提起行政诉讼,而只能以其他的行政法律规定提起诉讼。这样,在缺乏具体规定标准的情况下,行为的性质将会因为标准模糊而难以确定。所以,使、领馆的行为很难通过司法途径进行监督。”<sup>①</sup>事实上,中国曾发生过因领事保护效果未达到自我预期而准备起诉的案例。<sup>②</sup>

也有学者指出,“虽然公民不能依据领事保护的效果来提起行政诉讼,但如果使、领馆不提供领事保护或者提供的领事保护不符合领事法规的规定,公民可以依照规定行使其监督、反映或投诉的权利”。<sup>③</sup>笔者认为,现行领事法规对领事保护责任的界定和划分本身尚不明确,加之使领馆远在海外,所受监管有限,所谓的反映或投诉很可能不了了之。虽然外交部本部,如领事保护中心、相关地区业务司局或部纪委等都可以直接受理投诉,对使领馆加以指导、约束和训诫,但这更多是一种内部管理行为,力度和效果可能有限。唯有期待《领事法》或《领事工作条例》早日出台,并在其中加强对领事机构和官员的问责,详细列明违反领事工作职责的各种情形及具体处罚措施,同时规范、细化领事官员提供领事服务的方式、方法,才能有效督促使领馆和领事官员恪尽职守。必须指出的是,公民不能因向使领馆提出非分和无理要求被拒、领事保护未达到自身预期或投诉未果而打击报复、歪曲事实或恶意炒作,否则将承担相关法律责任。

3. 扩大保护对象存在法律争议。根据《中国领事保护和协助指南》(2011年版),凡是依照《中华人民共和国国籍法》具有中国国籍者,都可以得到中国政府的领事保护。也就是说,只要您是中国公民,无论是定居国外的华侨,还是临时出国的旅行者;无论是大陆居民,还是香港、澳门和台湾同胞,都是我们提供领事保护的对象。换句话说,只要是中国公民,就可以得到中国政府保护,也只有是中国公民,才可以得到中国政府保护。随着中国领事保护的快速发展,领事保护的对象随着客观需要不断丰富和扩大。“随着国际人权保护的发展,中国的领事保护也越来越具有人道主义色彩,中国领事保护的对象既包括了华侨,也包括了临时出国的中国公民;既包括了大陆公民,也包括了港、澳、台同胞;既包括了合法的中国移民,也包括了非法移民以及一些在外国犯罪的中国公民,甚至还包括了华人和一些外籍

① 李娟娟:《领事保护制度研究》,外交学院硕士学位论文,2008年,第36页。

② 黎海波:《国际法的人本化与中国的领事保护》,暨南大学博士学位论文,2009年,第128页。

③ 同上书,第129页。

人士。”<sup>①</sup>

2006年所罗门群岛撤侨行动首次将已加入当地国籍的华人也包含在内,此举被一些学者称之为“所罗门模式”。<sup>②</sup>领事保护遵循的首要原则就是国籍原则,且中国不承认双重国籍。这就产生了一个法律问题,在与别国没有互助机制或得到别国授权的情况下,中国是否有权去保护非本国公民?即便这样做彰显了人本主义和人道精神,但是否违反了国际法和侵犯了别国的主权?但如果面对这些心系祖国、与中国有着千丝万缕联系的海外华人深陷危难却视而不见,又是否有违常伦?为此,中国是否该修改《国籍法》?一系列的问题接踵而至。事实上,过去在东南亚个别国家出现反华排华浪潮时,中国已多次面临这样的尴尬局面,最终只能以“表达严正关切”而无奈收场。

除了海外华人,中国的领事保护对象还扩大到外国人。在利比亚撤侨中,“中方履行国际人道主义义务,在力所能及的情况下帮助12个国家撤出了约2100名公民。”<sup>③</sup>从国际法角度,外籍人士和已经加入当地国籍的海外华人本质是一样的,都是外国人,不属于中国政府必须保护的主体。在没有收到外国请求和授权或者存在互助机制的情况下,主动履行“国际人道主义义务”可能存在法律上的争议,也可能带来一定负面效果,如挤占本国公民有限的救济资源等。

### (三) 企业和公民自身守法和安全意识淡薄

1. 企业社会责任感和公民个人素质缺失。有些企业特别是中小和私营企业,不了解国外投资政策、法律制度和商务环境,盲目“走出去”投资经营,导致亏损赔本或发生经济纠纷。一些企业违规经营,忽视对当地环境的保护,不履行社会责任,不注意融入环境和回馈社会,引起当地民众反感和排斥。部分企业管理人员对本地雇员管理方式简单粗暴,差别和歧视性对待,导致劳资关系长期紧张,引发群体性事件。

在海外的一些中国公民不注重文明礼仪,不尊重当地宗教风俗习惯,财富外露,不遵守驻在国法律,偷渡、携带违禁品、逾期滞留、非法打工等。一些沿海地区的渔民频繁赴周边国家管理海域或敏感、争议海域捕鱼,遭到相关国家执法人员驱赶或抓扣,造成双方人员伤亡,有的还上升为外交事件,甚至发生因中国渔船在敏感水域穿梭险些引发朝韩军事冲突的情况。非洲国家加纳有上万中国公民涉嫌非法采金,遭加方执法部门暴力抓扣、查抄。欧洲、亚洲、非洲、南美洲部分国家的中国侨民内部犯罪较为突出,严重影响当地治安。中国公民近年在肯尼亚、尼日利

① 黎海波:《国际法的人本化与中国的领事保护》,暨南大学博士学位论文,2009年,第113页。

② 商汉:《一个现代国家的“所罗门模式”》,《国际先驱导报》2006年4月27日。

③ 夏莉萍:《海外撤离与大国外交》, [http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content\\_787076.htm?div=-1](http://paper.people.com.cn/rmlt/html/2011-04/01/content_787076.htm?div=-1)。

亚、马里等国违法经营百货零售业,挤压当地普通商贩生存空间,引发当地人排斥华商的游行和当地政府针对华商的大规模清理执法行动。留学生是出国人员中的一个较为特殊和弱势的群体,他们年轻不谙社会,个别人比阔斗富、生活奢靡,在当地造成恶劣影响。留学生低龄化的趋势更是加大了他们出现意外和受到伤害的可能。

事实上,绝大多数的领事保护案件多是因为企业和公民自身原因造成的,是可以避免的。“2006年3万余起领事保护案件中,50%以上属于违法犯罪案件,如非法移民、非法经商、不遵守当地的法律法规、不遵守当地风俗习惯、从事色情活动、经营活动中的贿赂行为等等。”<sup>①</sup>“发生涉外领事保护案件有多方原因,但有一半以上的领事保护事件是由海外公民和企业自己的原因造成的,其中不少事件可以避免。”<sup>②</sup>

2. 民众认识存在误区。随着中国政府对领事保护重视、宣传的扩大和民众法制观念、安全意识的增强,越来越多的公民认识到在海外遇到困难或危险可以向使领馆求助,这本身是一种进步。但一些公民对领事保护存在片面、狭隘甚至错误的认知,对领事保护内容和范围的理解存在盲区和误区,不清楚什么情况下可以寻求领事保护,什么情况下不可以,想当然把使领馆作为一级政府,对驻外机构和领事官员抱有不切实际的期待,一旦自身诉求不能满足便发难或迁怒于使领馆和领事官员。

事实上,领事保护绝非“包治百病”的“灵丹妙药”,其自身存在很大局限性,受到诸多条件和因素的制约。首先,使领馆的领事保护行为受到国际法、双边条约、驻在国和本国法律的共同约束;其次,使领馆在他国境内既没有行政权、司法权、管辖权和仲裁权,也不可能采取强制手段,对本国国民实施保护的方式更多只是交涉、联络、督促、协调、协商等,对本国国民相互之间的矛盾纠纷也多只能采取指导、引导、斡旋、安抚、规劝等“软手段”。事件能否得到圆满解决,往往不在使领馆掌控范围之内,更不以当事人个人意志为转移。

#### (四) 多元参与较为薄弱

西方发达国家在领事保护方面普遍建立起了政府、企业、非政府组织和个人多元参与、相互补充的模式,相比之下,中国领事保护的多元参与尚处在初级阶段。

1. 英美等发达国家的做法。在领事保护的多元参与方面,英美等发达国家走在前列,其做法较为成熟。英国外交部为“囚犯在国外”(Prisoners Abroad)等非政

<sup>①</sup> 《中国领事保护艰难中前行》, [http://news.xinhuanet.com/herald/2007-09/17/content\\_6737383.htm](http://news.xinhuanet.com/herald/2007-09/17/content_6737383.htm), 2007-09-17。

<sup>②</sup> 《一半涉外领事保护事件可避免》, [http://newspaper.dahe.cn/hnrh/html/2011-12/08/content\\_633437.htm?div=-1,2011-12-08](http://newspaper.dahe.cn/hnrh/html/2011-12/08/content_633437.htm?div=-1,2011-12-08)。

府组织从事与领事保护相关的活动提供资金支持,在非政府组织中设立全职岗位,为领事保护工作服务或派专人为其从事的领事保护相关工作提供指导。日本外务省建立了领事事务顾问制度(Advisors on Consular Affairs),聘请一些来自私人企业的资历较深的公民担任领事顾问。这些顾问对海外某个地方的情况非常熟悉,外务省请他们就如何加强日本在该地区的领事工作提出建议,并在经过专门培训后将他们派到驻外使领馆。顾问们利用自己在私人企业的经验协助驻外使领馆处理涉及日本国民的重大领事保护问题。为了使德国驻外使领馆与德国企业在安全信息和咨询服务方面开展合作,德国外交部允许外交官到私人公司或私人企业协会任职数年,私人公司代表也可以到外交系统任职。一些国家建立了政府和企业之间的海外安全信息双向交流、共享和协调机制。例如,美国国务院的海外安全咨询委员会、英国的海外企业安全信息服务机构、日本的海外安全公私合作理事会和定期召开的由日本侨民参加的安全咨询和联络会议等。<sup>①</sup>

2. 中国民间力量参与有限。长期以来,中国领事保护的主体是外交部和驻外使领馆。随着以“境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议机制”为核心的应急协调机制的建立,商务部、国家旅游局、民航局、发改委、国资委、国务院侨办甚至军方等多个部门和机构、多种力量都参与进来,中国领事保护逐渐由单一向多重转变,多元性逐渐凸显。然而,这些保护主体仍主要停留在官方层面,民间力量的配合和参与十分有限,且带有一定的偶然性和随机性,很难在领事保护行动中看到组织民间力量的身影。相比主要发达国家政府、企业、非政府组织和个人多元参与、分工明确、交叉配合、相互补充的模式和格局而言,中国领事保护的多元参与尚处在初级阶段。

### (五) 新媒体带来挑战

新媒体的诞生和发展对外交工作产生了广泛而深远的影响,作为外交工作的窗口,领事工作受新媒体影响更加直接和明显。主要表现在:

1. 借助新媒体反映个人诉求。新媒体不同于传统媒体,对发布内容没有严格的审核监管程序和机制,发稿人可按个人喜好自由发布和发挥。中国公民在海外遭遇侵害,在网络表达中极易本能地夸大个人挫折和困苦,淡化和掩盖自身过失和错误。这种片面甚至不实新闻很容易受到网友关注、支持和转发,短期内形成大面积扩散。个别人甚至发表极端情绪化言论,在网上攻击政府和使领馆“不作为”。2013年春节期间,外交部官方微博外交小灵通平均每周接到领事求助信息10余起,其中不乏一些“使馆电话无人应答”、“服务态度差”等表述。

---

<sup>①</sup> 夏莉萍:《20世纪90年代以来主要发达国家领事保护机制变化研究:兼论对中国的启示》,外交学院博士学位论文,2008年,第60页。

2. 对网络维权依赖度上升。近年来,国内发生一些侵权案件,在通过正常调解和司法程序解决未果的情况下,当事人转而借助媒体和网络进行“维权”并获得成功。这催生了网络维权效应。一些人在境外受到侵害或利益受损,在外国政府主管机构和使领馆无法满足其诉求的情况下,仿效国内做法,把自身遭遇公开到网络上。一旦引发网民热议和媒体炒作,在一定程度上干扰使领馆正常工作。如果案情敏感、复杂,被炒热升级,引爆国内外民众网络论战,还可能影响两国国民感情和国家关系。

3. 新媒体与领事工作不同步。新媒体即时性、快捷性和现场感强,领事保护案件发生后,当事人或现场民众可使用手机等移动通讯设备当场拍照、录像并上网传播,网民可以24小时不间断跟踪、转发和评论有关案情进展。而领事官员则难以对案件进行全天候跟踪关注,主要通过举报、反映、新闻报道或驻在国通报获得消息,很难在第一时间掌握案情并赶赴现场,应对处理也需要经过相关程序,这就导致领事保护工作比新媒体始终要“慢一拍”。

## 二、对做好中国领事保护工作的建议

针对当前中国领事保护中存在的问题和不足,中国政府应从能力建设、法制建设入手,把预防性领事保护放在突出位置,积极鼓励和引导各种社会力量参与,着力培养和加强公关意识和能力,不断提高领事保护工作的效率和效力。具体而言,包括以下几个方面:

### (一) 加强领事保护能力建设

进一步加强领事保护的人力配备,不断强化、优化领事保护干部队伍,努力建设专业化领事保护力量。千方百计拓宽经费来源,为领事保护工作提供有力的资金保障,进一步明确救济原则和成本分担方式,缓解领事保护工作的经济压力。

1. 加强队伍建设。领事保护能力建设的核心是队伍建设。应该加大对领事保护的政策倾斜和投入,进一步扩充领事保护干部和人员编制,优化、强化机构设置和人员配置,着力打造一支稳定、快速反应、专业甚至是职业化的领事保护力量。

2. 拓宽经费来源。经费是一切领事工作的物质保证和前提。目前,中央层面已由财政部设立“领事保护专项经费”,应当逐年加大划拨力度,努力做到科学分配、合理使用。除中央财政外,地方各级政府也都应设立专项经费或专门预算。应当积极摸索经费保障新思路,千方百计拓宽经费来源和筹措渠道,如采取财政预支补助、高危行业强制保险、渔业部门行业互助等方式,还可以设立领事保护基金,鼓励和吸收慈善捐款、个人、海外华人或国际组织捐赠等民间资金。同时,制订相关法律法规,具体规定领事保护经费的来源、使用范围、支出方式、负责部门和人

员等。

3. 明确救济原则。前面已经提到,领事保护和救济离不开经费的支持和保障,特别是大规模和重大海外保护行动耗资巨大。只有进一步明确经费的出处和来源划分,严格界定救济的原则和范围,让作为“利益攸关方”的政府、派出机构、所属地方和公民个人各自有所担当,并根据具体情况各有侧重,领事保护能力的长远建设和发展才有可能成为现实。

笔者认为,类似撤侨、人质解救、打击跨国犯罪、打击海盗、联合巡逻和执法等国家层面的大型保护行动,从国家义务和承受能力出发,国家负担全部费用无可厚非。而一般性的领事保护和协助案件,尤其是因为公民自身行为不当、法律意识缺失或不顾政府规劝造成损失和侵害的,用于公民食宿、医疗、交通等的基本支出原则上应由个人承担。

4. 增加高科技运用。没有科技手段特别是高科技手段支持和辅助的领事保护是落后和原始的。目前,中国对领事保护的科技投入还比较少。一些发达国家已经在利用高科技手段搜集所在国信息或利用全球定位系统(GPS)参与救援行动,这对提高领事保护效率和实效能起到事半功倍的效果。中国要加强对高科技手段运用的重视程度,加快技术手段改革和创新,进一步整合现有信息化项目,实现领事工作由粗放型向现代化、电子化、信息化和精细化发展,加紧搭建“电子领事”工作平台,尽快将“领事保护全球呼叫中心”投入使用,让世界任一角落的同胞都能第一时间与祖国和家人取得联系。

## (二) 推进法制建设

做好领事保护工作需要加快推进法制建设。一方面,加快国内领事保护立法进度,为领事保护提供基本的法律依据和支撑;另一方面,要加强国际司法和领事合作,利用国际条约中一些有利的司法协助条款来最大限度维护中国的海外合法权益。

1. 加快国内立法进度。领事保护是一种国家行为,中国领事立法的不完善,已经成为制约领事保护机制运转和能力发挥的重要因素。能否尽快通过相关的领事立法,为领事保护提供法律依据和支撑,是中国能否为海外公民和机构提供有效保护的关键所在。必须依法开展领事保护,使领事保护从政治化管理向法制化管理转变,减少领事保护中的道义性和自发性,增加法律性和义务性。

2. 加强国际领事与司法合作。除国际法、派遣国法律和接受国法律,领事保护的另一个重要和直接依据是双、多边条约和协定。加强与国际社会和有关国家的领事和司法合作,无疑可以为领事保护提供更多法律依据和制度保障。据统计,截至2010年,中国政府已签署和参加包括《联合国反腐败公约》在内的近100个多边国际公约,与外国签订双边刑事司法互助条约(包括移管被判刑人条约)47

项,与33个国家签署了引渡条约。<sup>①</sup>截至2012年底,中国同75个国家签署了互免外交、公务签证协定,达成40个简化签证手续协议。<sup>②</sup>在172个建交国中,中国至今仅缔结过48个领事条约或协定,除已失效的条约外,实际与中国有双边领事条约的国家仅有47个(包括解体后继承条约的国家)。中国在加快与有关国家谈判争取更多双边司法合作的同时,应加快批准有关国际公约的步伐,本着“以我为主、为我所用”的原则,利用国际条约中的一些有利的司法协助条款来最大限度维护中国的海外合法权益。加快缔结双边领事条约,为领事保护提供最直接的法律依据,尽快与尚未建立外交关系的国家和地区建立领事关系并设立领馆,也可以效仿欧盟的做法,结合中国实际情况,一定程度上接纳并大胆尝试在区域内建立相互间(第三国)保护机制,借第三国力量代为保护中国海外人员的人身财产安全。

### (三) 加强预防性领事保护

领事保护工作根本在于预防,为此,要从四个方面着手。

1. 巩固和扩大对外友好。要从根本上消除和减少海外企业和公民的不确定和不安全因素,很重要的一点就是要继续奉行独立自主的和平外交政策,立足平时,积极巩固、改善和发展与外国关系,扎实推进与外国各领域友好交流与互利合作,大力开展公共外交和民间外交,夯实双边友好的官方和民意基础,为海外企业和公民的生存发展提供良好、友善的环境和土壤。不仅如此,一旦发生安全事件,健康、积极、友好的双边关系,还可以让领事保护行动开展起来更加顺利和富有成效。笔者认为这属于广义的预防性领事保护范畴。

值得注意的是,领事保护在接受国境内进行,时常会涉及国际法领域一些很敏感的问题,也难免触及民族情绪、宗教情感等问题,具有高度政治性和敏感性,处理不好可能损害双边关系甚至引发国际争端。因此,在领事保护实践中要坚持原则性和灵活性相结合,既依法行使保护权力,又尊重驻在国的主权和司法,不干涉别国内政,合理平衡好两者关系。

2. 树立预防为先的观念。预防是最好的保护,要坚持未雨绸缪、超前部署,加强上游和源头治理,按照预防为主、防治并举的原则,从观念上根本扭转重事后处理、轻事前预防的局面,尽可能从源头上消除和减少海外安全事件发生的诱因。

3. 加大领事保护宣传力度。要继续创新宣传教育模式,扩大信息传播渠道,拓展领事宣传覆盖面,以通俗易懂、民众喜闻乐见的方式发布预警,宣传领事保护工作,普及安全知识。载体要更加多元化,除电视、广播、电话、传真、报章杂志、网

---

<sup>①</sup> 《我国加强司法协作打击外逃贪官 签订双边刑事司法协助条约 47 项与 33 个国家签署引渡条约》, <http://www.chinalaw.gov.cn/article/xwzx/fzxw/201011/20101100327794.shtml>, 2010-11-05。

<sup>②</sup> 外交部领事司:《浅谈领事磋商》,《人民日报海外版》2012年12月1日,第3版。

络等传统媒体,还可利用电邮、微博、微信、QQ、社交网站、脸谱等新兴媒介;形式要更加多样化,通过名人访谈、专栏文章、专题纪录、案例分析、演讲座谈、公众活动、短信群发、在线交流等增加宣传教育的针对性、实用性和趣味性,达到使公众耳闻目睹、耳濡目染、润物无声的效果。继续大力推广中国领事服务网,及时发布、更新国别信息、海外安全动态、各国签证政策调整等信息,可以考虑在领事服务网建立全球领保在线、领事证件等即时应答服务。通过出境口岸、旅行社、航空公司等渠道发放领保宣传材料,提供我驻外使领馆值班或求助电话、人身意外伤害、财物丢失、紧急办理临时旅行证件等方面提示信息,加强对中国公民出境游的安全引导。继续举办海外安全月、领保进企业、领保进校园等系列专题活动,加强对民众、务工人员 and 留学生等不同群体的安全教育。

4. 加强对企业和公民的文明守法教育。提高企业和公民的文明守法意识和素质,各个部门应该分工合作、各有侧重、齐抓共管、形成合力。外交部和驻外使领馆应该多做驻外企业和公民工作,向企业人员普及文明守法安全常识,减少出事概率。宣传部门应把加强海外公民文明守法教育列为精神文明建设的重要议程,纳入相关评价指标体系,扎实开展群众性精神文明创建活动,总结推广交流提升公民文明素质的先进经验。各级新闻主管部门应该加强对国内新闻媒体宣传报道工作的指导,妥善引导社会舆论,引导和鼓励新闻媒体通过各种形式向公众灌输文明守法意识。国资委和商务部应该督促中资企业加强企业文化建设,履行社会责任,诚信守法经营,积极融入、回馈当地社会,不断提高属地化经营水平,加强对企业管理人员和外派劳务人员的安全文明守法培训和教育。人力资源和社会保障部门可以将公民文明守法教育纳入职业技能培训规划。教育部门要继续做好出国留学管理工作,引导留学人员加强自我管理,加大行前培训力度。农业、渔业部门应该加强渔政、渔港监督管理,切实做好对沿海渔民的安全文明守法教育和培训。旅游部门应该指导和引领旅游行业精神文明建设和诚信体系建设,强化旅行团领队、导游对出国游客文明守法的宣教和监督力度,倡导文明出行、理性消费。文化部门应该引导好公共文化产品生产和对外传播,积极宣传和倡导中华优秀传统文化和文明礼仪。宗教部门应该做好朝觐人员的文明守法教育,进一步加强朝觐事务的制度建设和管理。侨务部门应该采取多种形式加大对海外侨领、侨社、侨民的文明守法宣传。

#### (四) 扩大领事保护的参与性

领事保护的综合性 and 复杂性决定了不能仅仅依靠政府或单一部门来完成,必须建立起政府主导,官民结合,社会力量、企业和个人积极参与的“大领事”格局,同时,在各个国家打造广泛有效实用的领事保护工作网络。

1. 推动建成“大领事”工作格局。领事保护是一项系统工程,单靠外交部或任

何一个部门单打独斗或唱“独角戏”都不现实。必须多打组合拳,进一步健全和完善“五位一体”的领事保护工作机制,强化统一指挥、分级负责、分工明确和相互配合,对内形成由国务院归口统筹、外交部牵头主导、相关部门、地方、企业和个人积极参与,彼此协调、各司其职、各负其责的立体型领事保护体系。

2. 加大社会力量的引入。积极借鉴发达国家的先进经验,结合中国国情和实际,进一步提高非政府组织、企业和个人参与领事保护的积极性。充分挖掘和合理利用国际红十字会、慈善机构、宗教组织、基金会、志愿者、商会、行业协会、专业安保公司等社会资源,发挥它们各自的渠道和专业优势。加快建立政府部门与企业、个人之间的信息共享机制、海外安全协商机制、人员交流和培训机制。争取建立一个全方位、多元化、广泛参与、形成合力的领事保护机制。

3. 广泛构筑领事保护网络。加强对驻在国国情、社情和民情调研,密切跟踪驻在国形势和安全动态,着力研究有关涉领保法律、法规特别是刑法、民法、治安处罚法等部门法规,厘清政府各部门主管范围和负责事项。多做驻在国外交、内政、海关、移民、旅游、警察等部门和地方政府的工作,定期联系、拜访和沟通,密切相互往来,广交深交朋友,争取建立在当地人员联络网、与驻在国有关部门关系网和与国内有关部门和地方政府的联系网。

### (五) 加强媒体应对和舆论引导

领事工作关乎中国境外民众切身利益,牵动国内民心,直接关系到民众对外交工作的评价。驻外使领馆特别是领事工作人员要自觉提高大局意识和政治敏感性,强化公共外交意识,掌握必要的媒体公关和危机处理技巧,改进与媒体打交道的水平。此外,要进一步加强对领事工作自身的宣传和报道,增加领事工作透明度和能见度,消除领事工作的神秘感,让公众对领事和领事保护多几分认识和理解。

## 结 语

随着中国企业“走出去”和公民出国数量的激增,其海外安全和权益受到侵害的几率将大幅上升,中国政府奉行“以人为本”、“外交为民”、“领事为民”的执政理念和工作宗旨,对领事保护工作的重视和投入越来越大,领事保护近年来也进入了前所未有的飞速发展阶段,各方面取得巨大进步。但是,相对于西方发达国家而言,中国领事保护起步晚,还存在能力不足、机制不够完善、法律不够健全、多元参与不足等问题,新媒体的发展对领事保护工作也带来一定冲击和挑战。为进一步做好中国领事保护工作,更加有效地维护中国的海外权益,中国必须着力加强领事保护能力建设,进一步增加投入,加快推进法制建设,大力开展预防性领事保护,鼓励和引导社会力量参与,培养和提高媒体公关能力,从而使未来的中国领事保护走上规范化、机制化、法制化和科学化的道路。