

加强领事护侨工作的若干思考

○毛竹青

(北京大学 法学院, 北京 100871)

摘要: 中国侨民是我国国家利益在海外的延伸, 国家保护其权益意义重大。有关部门应进一步树立“以人为本”的理念, 遵循国际法保护人权的原则, 借鉴西方国家领事护侨的经验和做法, 加大保护中国侨民权益力度, 不断涵养侨务资源, 更加激发他们的中华情怀, 为加快我国现代化建设以及构建和谐世界作出新贡献。

关键词: 中国侨民; 领事保护; 侨益保护立法

中图分类号: D815.5; D634.3 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-1398 (2011) 03-0027-08

一 加大保护中国侨民权益工作力度的重要性

中国是一个海外侨民众多的国家。随着改革开放的深入, 经济全球化趋势的发展, 中国公民赴国外的人数迅速增长。在国外的中国公民中, 有的是因商务、访问、观光、探亲、就业、学习等在国外短期或临时居住, 未获得接受国永久居留权的中国公民; 有的是因亲属团聚、技术移民等原因在国外定居, 获得接受国永久居留权的中国公民, 即华侨。按照国际惯例, 他们统称为中国侨民。21世纪, 随着侨情的发展变化, 在各国更加重视保护本国侨民权益的形势下, 我国加大力度保护中国侨民权益, 显得尤为重要和必要。

(一) 中国侨民人数剧增, 需要加大力度保护其权益

近年来, 中国公民赴国外人数越来越多。1979-1989年的10年间, 中国公民因私出境者约110万人次; 1990-2000年的10年间, 因私出境者已增至1050万人次。2004年, 中国公民因私出境人数已超过2300万人次, 2009年已超过5739万人次。^[1]此外, 截止2009年底, 中国大陆公民和法人对全球122个国家和地区的2283家境外企业进行投资, 累计投资金额达2200多亿美元, 在外管理、技术或劳务人员达150多万; 经国务院批准, 中国公民前往外国旅游的目的地国家已达100多个, 成为亚洲地区最大的客源输出国。^[2]现在, 中国侨民已遍及世界160多个国家和地区。随着中国侨民人数不断增加, 海外侨情出现了新变化: 一方面, 中国侨民经济实力不断增强, 他们在国际上的地位不断提高; 另一方面, 大量中国侨民在国外客观上加大了他们人身权、

收稿日期: 2011-02-18

作者简介: 毛竹青 (1985-), 男, 福建福州人, 博士研究生, 主要从事国际法研究。

财产权受侵害的风险。如 2006 年,我驻外使领馆处理的各类领事保护案件就达 3 万余起。^[3]根据国际法属人主义原则,中国政府必须行使权力,履行职责,做好保护他们权益的工作。

(二) 党和国家越来越重视强调做好维护侨益工作

中国共产党在革命和建设实践中,充分认识到维护侨益的重要性。早在 1945 年中共七大上,毛泽东主席就提出,要保护华侨的正当权益,扶助归国的华侨的主张,并建议将其作为建国一项重要的施政纲领。新中国成立后,“保护侨益”写入了宪法。邓小平同志高度重视侨务工作,指出广大海外侨胞长期以来同侨居国人民一道,对发展当地的经济和文化事业作出了贡献,对祖国的革命和建设事业给予了热情地支持。我国政府保护他们正当权益。江泽民主席提出,海外侨胞是中华民族重要的资源宝库,各级侨务部门要努力保护华侨和归侨侨眷的正当合法权益。胡锦涛总书记强调要求各级党委和政府要全面贯彻侨务政策,遵守和执行国家侨务方面的法律法规,依法保护侨胞的各项权益,进一步提高侨务工作的水平;充分发挥海外侨胞和归侨侨眷在推动我国现代化建设方面的重要作用,在推进祖国和平统一大业方面的积极作用,在传播中华文化方面的独特作用,在增进中国人民同各国人民相互了解和友谊方面的桥梁作用。这些重要指示为新时期领事护侨工作指明了方向。

(三) 联合国有关组织重视移民群体权益保护工作

21 世纪,联合国开始重视国际移民问题,特别是重视国际移民在侨居国的权益保护问题。2003 年,联合国在日内瓦成立了移民委员会,积极组织开展相关问题的研究。2006 年,该委员会发表的《世界移民势报告》指出:中国已向外国输出 3500 万移民,是向外输出移民人数最多的国家。^[4]在这么庞大国际移民队伍中,他们的权益保护问题是需要重视的。正如原联合国秘书长安南所指出的:国际移民问题,不仅是劳务出口问题,而且是国际人权保护问题,需要引起世界各国的重视。^[4]最近,联合国移民委员会拟在调研形成报告的基础上,向联合国提出有关制定保护国际移民群体权益的法律,积极推动联合国加大保护国际移民权益工作力度。联合国重视做好保护国际移民群体权益工作,为我们进一步加强保护中国侨民权益工作,提供了重要的国际法律依据。

(四) 中国侨民权益易受侵犯,需要加强领事保护

中国侨民在国外权益受侵犯,除 20 世纪 50 年代马来西亚的“限华”禁令、60 年代印尼的“排华”和 70 年代越南的“排华”运动、1998 年印尼的“排华”事件和 2006 年所罗门群岛“排华”事件等整体性事件外^[5]⁷⁹,近年来以个人权益受侵犯为主,表现为:一是人身权受到侵害。如从 2000 年开始,南非每年都发生 20 至 30 余起中国侨民被当地黑社会抢劫杀害致死的案件。二是财产权受到侵害。如俄罗斯政府清查切尔基佐沃市场中国商品事件。三是入境或在境内被非法搜查。中国被美国等西方国家认定为非法移民较多的国家,许多中国侨民持合法签证入境时,仍然遭到移民官员的非法盘查或搜查。四是被当地警察非法殴打。如 2007 年意大利米兰市一位华侨妇女被当地警察殴打,引发“米兰”事件。五是被执法机关非法羁押或监禁。如 1999 年美国波特兰移民局官员怀疑某中国女商人持假护照,将其关押数天,并强制其脱去内衣裤,进行污辱性搜身。六是被住在国执法机关非人道主义遣送。美国等国移民局,常对中国侨民实行非人道主义的遣送。^[6]中国侨民权益受侵犯既有政治制度不同的原因,也有中国侨民事业发展比较成功,整体经济收入相对较高,引起其他种族的嫉妒和不满的原因^①;既有中国侨民非法经营或不遵守当地法律的问题,也有因非法移民和受恐怖主义威胁的影响。中国政府应加大力度保护中国侨民的正当权益。

① 据资料统计,在美国的中国侨民大学本科毕业人数约占在美中国侨民总数的 41%,超过当地白种人的 21%。这就容易引起美国其他种族的嫉妒和不满,他们经常制造事端,侵犯中国侨民的权益。

二 西方国家领事护侨工作的若干启示

21世纪,西方国家更加重视根据《维也纳领事关系公约》有关规定,结合本国实际,加大力度开展领事护侨工作,积累了许多经验和做法。

(一) 重视设立完善的领事护侨机构

建立和不断完善领事护侨机构,是各国政府重视领事保护工作一项重要做法。当代,各国都在外交部内设立领事司负责领事护侨工作,同时,有20多个国家在议会内、20多个国家在政府内设立专门机构开展护侨工作,有20多个国家在政府主导下设立民间机构协助开展护侨工作。如美国,2000年来的9年间,每年出境人数都在7000多万人次,约占全国总人口的25%。为保护美国侨民利益,美国在国务院内设领事事务局负责护侨工作,该局是国务院内最大的部门之一;并在世界建立庞大的领事保护网络,设有大使馆领事部和领事馆共200多个,领事服务人员达8000多人,领事机构数量和工作人员之多,为世界各国之最。又如日本,建立由政府和非政府组织构成的领事保护机制,当突发事件发生或日本侨民需要救助时,政府和民间组织相互配合,多管齐下积极救助,确保领事保护制度实施。日本政府组织是外务省领事司,该司是外务省规模最大、人员最多、经费最足的一个司。为加强领事护侨工作,外务省专门成立国际情报局,负责收集日本侨民居住动向,各国领事护侨信息,制定保护海外侨民权益政策等工作,并在领事司下设海外国民安全科和海外国民恐怖主义对策室等机构,负责开展有关领事护侨工作。日本的非政府护侨组织有:政府主导下的非政府组织如日本和平风组织、日本纷争预防中心等;具有半官方性质的非政府组织如日本红十字会、难民救助会、日本国际义务中心等;纯民间组织如日本特定非赢利活动法人和日本救援协会等。日本还成立“日系与海外日人协会”,研究讨论海外日人生活创业状况,提出加强护侨工作的意见和建议。^[7]还有,旅外侨民众多的国家如印度、菲律宾、以色列、韩国、意大利、葡萄牙、匈牙利、希腊、爱尔兰、墨西哥、埃及等国政府都设有专门的海外侨民办事机构,开展护侨工作。^[8]

(二) 重视领事队伍素质建设

重视领事专业队伍素质建设是西方国家加强领事保护工作的做法之一。如英国,领事主管部门是外交与联邦事务部即FCO。为保证英在190多个国家设立的250多个领事馆和高级专员公署开展领事保护工作,FCO重视配以训练有素的专业队伍。法律规定,领事官员要经过严格筛选和训练,进行领事工作专业培训,特别是法律知识培训后才能任职。FCO要求驻外人员要熟悉领事工作,随时协助领事工作。有的国际法学者认为,正是由于有这么一支人数众多,训练有素的高质量领事专业队伍,所以“英国领事服务工作能够高效率地满足出入境旅客和海外英国侨民的日益多样化的要求”^[9]。日本政府实施严格的领事官员选拔和任用制度,规定选用领事官员要参加公职人员以及外语、外交礼仪考试和身体、能力、素质考核,都合格后才可录用;并要求领事官员要遵守《公务员伦理法》,按照外务省职员行动规范要求办事。外务省还在领事司设领事体制强化室培训人员,以提高领事官员的素质。

(三) 重视维护侨民权益的立法工作

各国开展领事护侨另一做法是重视立法工作。全世界现有的150多部宪法及附属人权法案几乎都规定,无论本国公民处于域内或域外,国家负有保障他们基本人权的义务。不少国家还通过专门立法以维护在国外的侨民利益。如日本,于2004年制定了《国民保护法》,规定政府有保护日本侨民生命、财产安全的责任;当发生自然灾害等时,政府要全方位保证日本侨民生活,将影响减少到最低程度;当发生武力攻击事态时,政府要全方位保护日本侨民权益。根据《国民保护法》,2005年,日本政府内阁会议通过《有关国民保护的基本方针》,对如何保护在海外日本侨民的权益等问题作出规定;日本外务省还依此制定了《外务省国民保护计划》。这些构成了日本政府保护海外侨

民权益的法律法规体系。^[7]又如英国,为保证法律实施,国会对FCO及领事服务的审计与监督等工作制定了专门法规,使人财物筹措和使用、管理和监督都做到有章可循、有法可依。^[7]

(四) 重视建立预防机制和应急机制

西方国家重视建立保护侨民的预防机制和应急机制,美国最具有代表性。在预防机制方面,美国建立全球最具权威的官方网站——美国国务院领事事务局主管的领事信息即CIP网站,和国务院外交安全局下属海外安全顾问委员会信息即OSAC网站。两网站栏目齐全,内容丰富,既为美国侨民提供世界各国基本状况、近期安全问题和隐患等“旅行警告信息”,又为美国海外公司提供海外商业安全近况、世界各地动乱或恐怖活动、各国企业应对突发事件等“特别信息”,并进行多方面的有效“指南”,以便美国公民从官方和民间渠道,通过网站、电话和宣传手册等方式,及时获取有关国外旅行的安全信息资料。^[9]在应急机制方面,“9·11”事件发生后,美国根据近来每年有2600个公民在世界各地因各种原因被拘押入狱,6000多人因各种原因死亡的实际状况,大力加强应对传统与非传统安全挑战的应急机制,在国务院内设“美国公民服务与危机处理办公室”即ACS,在驻外使领馆内设突发事件应急委员会即EAC,帮助使领馆处理海外美国侨民求助的案件。当美国侨民遇到灾难时,他们可就近向美国驻当地使领馆求援,也可直接向华盛顿国务院求援。接到求援信息后,美国政府就按照规定及时采取措施积极进行急救,探访被拘押人员,协助处理死者善后事宜等。^[9]为应付大规模突发性的自然灾害和恐怖事件,美国政府还设立及时开展急救和救援工作的专门应急机构。美国政府还鼓励海外美国大公司和大企业建立危机处理小组即CMI,制定安全计划,建立安全机制,与美驻当地使领馆保持密切联系,以便出现突发事件时,请求使领馆帮助进行及时救助。

(五) 建立各国安全状况的信息制度

西方国家重视建立各国安全状况等有关信息制度。如英国,2006年出境人数达6500多万人次,超过全国人口总数。为做好领事保护工作,英政府非常重视提供广泛可靠的安全信息给英国的海外侨民。据不完全统计,英政府在FCO网站等媒体发布162个国家和地区安全提示和旅行提议,内容涉及当地法律、风俗、自然灾害、犯罪情况、恐怖活动等,信息来自国家情报部门、使领馆、旅行社和科研院所等部门,经过分析筛选,即时更新,精确度和可信度较高。因此,海外英国侨民很相信这些信息。此外,FCO还出版《帮助海外英国公民》《安全旅行简明指导》等小册子,与旅游公司、保险公司共同组织“先了解情况再出游”的大型群众活动,以扩大其影响。FCO还专门为英国海外公司提供关于各国安全和政治风险的研究报告,针对特殊人群给予特殊服务,让他们认识到出国前不做充分准备的危害,改变他们麻痹大意和自以为是的行方式,提高自我保护法律意识。这些办法已初见成效,使这类英国侨民请求该国领事机构帮助的人数逐年减少。^[10]近年来,日本外务省也不断强化情报信息工作,向日本国民提供相关信息,海外安全信息传真号码,海外安全情报信息荧屏录像设备等。^①

(六) 在突发事件中体现护侨至上原则

在国际突发事件和自然灾害面前,西方国家重视领事保护和外交保护同时进行,体现护侨至上精神。如,美国国务院宣称保护境外的美国公民安全和利益,是美政府外交工作最优先目标之一。为做好此项工作,美国国务院要为出国公民提供所去国家政治、经济、社会、文化、历史和局势等资料;对那些犯罪猖獗或者安全形势复杂的国家,要提供“领事信息单”,详细介绍有关情况,目的是为了更好地保护美国侨民的权益。美军全球部署更是可以保证不论在任何一个地区发生骚乱之时,美军随时出现,保护美国侨民顺利撤离。2003年中国发生“非典”疫情,美国驻

① 近年来,日本外务省不断强化情报信息工作,通过“海外安全网页”(http://www.anzen.mofa.go.jp)以及信息公开网(http://johokokai.mofa.go.jp),方便国民随时便捷了解各国安全信息。

华使领馆曾准确统计在中国居住的美籍华人子女的人数，多次派遣领事官员前往慰问，定时电话了解美籍华人子女是否遭受“非典”疫情。又如韩国，2007年韩国侨民在阿富汗遭到塔利班武装人员绑架，韩国政府不遗余力多方工作，以保障该国侨民的生命安全。

此外，西方国家越来越重视建立名誉领事官员制度。

三 加强我国领事护侨工作的几点思考

改革开放以来，中国政府外交部及领事司全面负责中国领事管理职责，领事保护工作取得了举世公认的巨大成就。一是1979年7月，中国申请加入了《维也纳领事关系公约》，全面行使领事保护职责。之后，中国与46个国家签订了双边领事条约，这为中国政府开展领事护侨工作奠定了国际法基础。二是中国已与171个国家建立外交关系，在建立使馆的同时设立领事部开展工作；还在国外设立了58个领事馆，开展领事护侨工作。三是领事护侨内容不断完善。外交部领事司修订的《中国境外领事保护和服务指南》对领事保护内容做出了具体规定，这有利于保护中国侨民在海外的权益。^①四是领事保护成果显著。新世纪以来，中国侨民权益受侵犯的案件连年递增。据报道，2003年以来国外领事保护事件都在万起以上。2006年外交部及驻外使领馆处理各类领事保护案件约3.1万起，涉及人员数以几十万计，包括港澳台同胞数千人；涉及国外中国公民违法犯罪的案件约占50%。中国外交领事部门积极应对，妥善处理这些事件，取得了很大成绩。在伊拉克被绑架事件中中国政府及时解救我国公民；在印度洋海啸及中国游客在马来西亚受到不公正待遇事件中，中国政府对我国公民及时进行领事保护等，得到了国际社会普遍赞扬。^[1]

特别是今年2月利比亚局势突变，在利中国侨民面临险境，中国政府成立了应急指挥部，组织协调各方力量，启动了海陆空应急机制，开展了30多年来人数最多的一次海外撤侨行动。在不到十天时间里，从利比亚撤离中国公民达35860人。在这次撤离行动中，中国政府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2100多名外籍公民。国际舆论对我国这次神速、高效、有序的大撤侨行动给予了高度评价，认为这是中国政府“执政为民”理念的具体体现，是中国综合国力增强的实行行动，展现了负责任大国的光辉形象。

然而，与近来西方国家在领事护侨的做法相比，我国领事保护工作还存在一些不足和需要进一步改进、完善和创新的内容。

（一）进一步做好领事条约签订和侨益保护立法工作

1. 加快签订双边领事护侨条约步伐。中国已与美国等50多个国家签订了双边领事条约，但还未与100多个国家签订双边领事条约，这与中国是世界上人口最多的国家的地位不相适应，也不利于中国对未签订双边条约国家居住的中国侨民权益保护工作的开展。因此，中国要进一步加快与有关国家签订领事条约的步伐。在中国与已签订领事条约的国家中，最具有代表性的是《中美领事条约》。其规定：“两国政府同意给予自称同时具有美利坚合众国国籍和中华人民共和国国籍的人在两国履行的便利……。上述人员出境手续和证件将按照住在国的法律处理；入境手续和证件将按照前往国的法律处理。”中澳领事条约的内容基本与此相同，这些规定有利于中国对事实上存在中美、中澳双重国籍的中国侨民的权益保护。今后，中国在与其他国家签订领事条约时，应以中美、中澳领事条约相关规定为蓝本，采取有效措施，切实保护中国侨民的正当权益。

2. 与有关国家签订两国公民互免签证往来协定。在大量中国公民出境赴有关国家投资创业

① 根据外交部领事司2010年修订的《中国境外领事保护和服务指南》，中国领事保护主要内容包括：在接受国发生自然灾害、政治动乱、战乱或突发事件等紧急情况下，向中国侨民通报信息、提供协助；探视被拘留、逮捕或服刑的中国侨民，为其争取合法待遇和提供必要的协助；在中国侨民财产被窃、证件丢失等情形时为其提供帮助；就程序性事宜提供咨询意见等。参见全国人大华侨委员会，涉侨法律法规选编（13卷）[M]。北京：中国民主法制出版社出版，2010：342-348。

和谋生发展的新形势下,为使中国公民便捷地往返于中国与侨居国之间,建议我国政府应与更多的国家签订两国公民相互往来享受互免签证待遇条约。一是要积极推动与周边国家签订两国公民互免签证往来协定。1989年,中国与蒙古签订的《关于双方公民相互往来的协定》为此做出了表率。该协定规定:“持有有效的本国外交、公务或因公普通护照的缔约一方公民前往缔约另一方境内旅行或过境,免办签证。”“缔约双方从事边境贸易的人员和执行边境贸易运输任务的司机,凭本协定第一条所列护照或本国主管机关颁发的通行证件,前往缔约另一方边境地区旅行,免办签证。”该协定已建立了中蒙两国公民相互往来有条件的互免签证制度。今后,中国在与周边国家签订两国公民相互往来协定时,应在此基础上逐步扩大两国公民往来互免签证范围,使所有持因私护照的中国公民前往这些国家都能享受免签待遇。二是要积极推动与所有国家签订两国公民相互往来互免签证协定,特别是优先与欧盟国家签订此类规定,使所有中国公民持因私护照进入欧盟后,能在欧盟成员国自由旅行、居住、创业和发展。

3 适时制定《中国侨民法》或《华侨权益保护法》。中国是侨民众多的国家,中国侨民历来有着爱国爱乡的光荣传统,为中国的革命与建设,特别是改革开放、现代化建设作出了巨大贡献。新时期,要全面建设小康社会,促进祖国和平统一大业,开展民间外交、增进中国人民与世界各国人民友好交往,构建和谐世界,更需要充分发挥中国侨民的积极作用,因此,国家制定《中国侨民法》或《华侨权益保护法》具有重大的意义。^{[12]699}近年来,温家宝总理在《政府工作报告》中,多次提出要保护在海外的中国公民人身和财产问题。这就为我们制定《中国侨民法》或《华侨权益保护法》提供了重要依据。中国侨民是居住在国外的中国公民。从属人主义原则看,他们作为中国公民,享有中国法律规定的各种权利,并履行相应的义务;当他们人身自由权、民事商事权、生命财产等权益受到非法侵害时,中国政府有责任根据国际法的基本原则和国际惯例对他们在国外的权益予以保护,根据国内法的规定,对他们在国内的合法权益给予保护。从属地主义原则看,中国侨民在外国居住,必须接受住在国法律的约束,按照住在国的法律办事,享有住在国规定的权利,并履行相应的义务;中国政府有义务教育他们遵守住在国的法律,尊重当地的风俗习惯,与当地人民友好相处,为住在国的经济与社会发展作贡献。制定《中国侨民法》或《华侨权益保护法》是表明中国要根据各国普遍做法,按照国际法基本准则和国际惯例,要求中国侨民有所为有所不为,并对他们正当权益依法进行保护。

(二) 进一步完善我国领事保护工作的体制和机制

中国要借鉴各国领事保护经验,尽快建立健全协调、预警、应急、服务和磋商五种机制,最大限度地保障中国侨民的权益。特别是预防机制和应急机制已成为各国承担国家责任的一个标准和要求。因此,中国领事保护有必要建立和完善该机制,这也是我国领事保护工作不断成熟和制度化、规范化的标志。

1 加强领事保护工作预防机制。在通常情况下,预防机制主要由三个部分构成:一是预警,让人们了解局势的危险性以及与之相关联的风险;二是建立预防性工具箱,让人们能够了解并加以区别现有包括政治、经济、文化、法律和军事等各种措施;三是实施这些措施的政治意愿。预防机制的核心是预警机制。预防机制的建立,使领事保护不仅是事后补救性的援助和协助,而且能深入到事件的预防、反应和处置等多个环节,可减少或避免各类危险和损害的发生。因此,在中国建立比较系统的预防机制显得非常重要。在此方面,外交领事等部门要侧重做好以下工作:一是要进一步完善中国侨民登记制度,熟悉和掌握他们的基本情况。二是要积极收集各国政治、经济、法律、交通、社会治安以及天气状况等情况,利用网站和其他媒体渠道充分、及时地发布各国的安全状况、旅游、经商、劳务等信息,跟踪、分析涉及中国侨民和法人安全的信息,对不同国家和地区的安全状况进行动态评估。三是要及时在外交部和驻外使领馆网站上发布预警信

息,使中国侨民尽快了解情况,掌握信息,以便做出选择。

2 加强领事保护工作应急机制。应急机制是指在突发事件发生后快速反应和处理能力的一种机制,要求建立有效的沟通、协商和处理渠道,尽快使事件得到妥善处理。联合国认为,在当代自然灾害、恐怖袭击事件多发情况下,实施该机制可以集中人力和财力,在最短的时间内,花费最少的代价,解决最多的问题。我国政府在利比亚实施撤侨行动也充分证明这一观点。在这次撤侨行动中,中国政府成立以副总理为总指挥的应急指挥部,迅速制订工作计划,组织协调各方力量,启动海陆空应急机制,全面开展海外撤侨行动,切实保护了中国侨民的权益。建议认真总结这一做法和经验,不断完善护侨应急机制,做到反应及时、联络畅通、处理果断,以实现更好地保护中国侨民权益的目标。

3 加强领事保护工作磋商机制。在此方面,外交领事等部门要着重做好以下工作:遇到突发事件时,外交领事部门要通过双边定期磋商、紧急交涉、派出外交部长特别代表或政府工作组等形式,赴事发地点,敦促有关国家采取措施,切实维护国外中国侨民的权益。与此同时,我国要充分发挥海外中文媒体的舆论引导作用,要发挥数以万计的海外侨社、侨领和与我国友好的社会政要等作用,做好突发事件国家政府和议会的斡旋和磋商工作等,以避免事态进一步扩大或恶化,这样才能在极端形势下更好地保护海外的中国侨民的正当权益。

4 加强领事保护工作服务机制。西方国家重视建立各国安全状况和旅行提议等信息,内容涉及当地法律、风俗、自然灾害、犯罪情况、恐怖活动等,为海外侨民提供了广泛可靠的安全信息服务。这些信息经过分析筛选和即时更新,精确度和可信度较高,深得海外侨民的信赖。这一做法值得借鉴。因此,我国外交领事和侨务部门要着重做好以下工作:定期向社会颁布《中国境外领事保护和服务指南》等,利用多种渠道广泛宣传中国侨民寻求领事保护的基本知识、服务的内容和事项,增强他们对国际法和国内法的了解;掌握中国侨民的情况并与之建立直接联络,以便及时提供领事保护,提高服务的成效性。

(三) 考虑建立中国特色的名誉领事官员制度

近年来,随着世界经济一体化和国际贸易的发展,各国越来越重视建立名誉领事官员制度,利用该制度扩大本国的对外贸易和交流服务。派遣国通常通过与接受国协商的方式,在接受国设立名誉领事馆,选择在接受国当地有威望,熟悉经济和贸易情况,与地方当局有良好关系,且通晓派遣国和接受国语言的当地居民担任名誉领事职务。目前,有90多个国家接受或委派名誉领事并制定相应的制度。^①因此,建议我国政府根据《维也纳领事关系公约》规定,借鉴大多数国家的做法,在适当的时候承认名誉领事官员制度,并聘请海外侨胞中在政治上有影响、经济上有实力、社会上有地位的知名人士担任名誉领事官员,以更好地保护中国侨民在居住国的正当权益。

今后,随着越来越多的中国侨民在各国创业发展,中国政府应在现有基础上进一步树立“以人为本”理念,遵循国际法维护人权原则,实行全方位保护,加大保护中国侨民权益力度,这是全面实施依法治国基本方略,建设社会主义法治国家,全面构建和谐世界与和谐世界的必然要求和迫切需要。

^① 1963年,联合国通过的《维也纳领事关系公约》,在规定职业领事制度作系统规定同时,也对名誉领事官员及名誉领事官员为馆长的领馆的便利、特权与豁免等作了系统规定,明确规定名誉领事官员由各国任意选用,各国可自由决定是否委派或接受名誉领事官员。名誉领事馆长分为名誉总领事、名誉领事、名誉副领事和名誉领事代理人。1982年10月,各国的名誉领事代表在歌本哈根成立了名誉领事的国际组织《领团和领事协会国际联合会》(F I C A C)。1998年5月,在巴勒斯坦埃拉特(Eilat)举行的该联合会成员代表大会上,又通过了《领团和领事协会国际联合会章程》,以协调各地名誉领事制度的活动,促进名誉领事制度的深入发展。参见梁宝山,《实用领事知识》[M],北京:世界知识出版社,2001:50-53。

参考文献:

- [1] 凤凰网. 中国公民去年出境旅游人数达 5739 万人次 [EB/OL]. (2011-01-18) [2011-03-20]. <http://news.ifeng.com/gundong/detail-2011-01/18/4330815-0.shtml>
- [2] 中国市场调研网. 2009-2010 年中国公民出境旅游发展趋势分析与未来预测研究报告 [EB/OL]. (2009-01-04) [2011-03-20]. <http://www.docin.com/p-18666621.html>
- [3] 网易新闻. 中国领事保护案件年均 3.7 万起 [EB/OL]. (2010-09-21) [2011-03-20]. <http://news.163.com/10/0921/12/6H3S63I700014AED.html>
- [4] 世界移民趋势报告: 中国成新兴目的国 [EB/OL]. (2006-06-08) [2011-03-20]. <http://news.xinhuanet.com/newscenter/2006-06/08/content-4663370-1.htm>
- [5] 毛起雄. 当代国内外侨情与中国侨务法制建设 [M]. 北京: 中国民主法制出版社, 2009
- [6] 毛竹青. 试论在美国的中国公民权益受侵犯及其保护 [J]. 华侨华人历史研究, 2008, (3).
- [7] 颜志雄. 日本领事保护制度研究 [D]. 外交学院, 2006
- [8] 丘立本. 外国侨务工作新动向及其原因与启示 (上) [J]. 侨务工作研究, 2005, (2).
- [9] Mirjan van het Loq, Susanna Beame, Pemilla Lundin, Hans Pungamanda Scoggins, Miriam Shergold. International Review of Consular Services Vol II [M]. Rand Europe, 2005.
- [10] John Boum. The Foreign and Commonwealth Office, Consular Services to British Nationals report by the Comptroller and Auditor General [M]. National Audit Office, 2005
- [11] 外交部领事司副司长魏苇就领事保护问题接受《中国青年报》采访 [EB/OL]. (2005-12-28) [2011-03-20]. <http://www.fmprc.gov.cn/dhn/pds/wjdt/lstd/t228385.htm>
- [12] 于友民, 刘政. 人民代表大会工作全书 [M]. 北京: 中国法制出版社, 1999.

On Strengthening Consular Protection for Overseas Chinese Citizens

MAO Zhu-qing

(Law School Peking University, Beijing 100871, China)

Abstract The interests of overseas Chinese citizens are the extension of China's national interests. It is important for Chinese government to protect their legitimate rights and interests. The relevant departments should establish the concept of people-oriented, follow the principle of protection of human rights in international law, and learn the experience from western countries to strengthen the consular protection for overseas Chinese citizens.

Key words overseas Chinese citizens; consular protection; laws of protecting the legitimate rights and interests of overseas Chinese

【责任编辑 龚桂明】