



在“三个代表”执政为民理念的推动下，我们可以看到，中国的领事保护指南在2003年5月又有了新的版本。《中国境外领事保护和服务指南》2003年版开篇就指出，“亲爱的同胞：作为中国公民，当您在国外旅行、工作、学习或居住期间遇到困难时，当您的合法权益受到侵害时，您一定渴望得到中国政府的关心和帮助。为了有效地帮助您排忧解难，我们编写了《中国境外领事保护和服务指南》，它将帮助您了解中国驻外使、领馆的领事保护和服务范围”。这份指南从名称上看，增加了“服务”的字眼，对海外中国公民的称呼也体现出了亲切感，而且内容更为详细，指导更加实用。此外，这份指南在外交机构都可以免费索取。从领事保护的对象上看，可以发现其对象已不仅仅限于华侨，而是包括了在国外旅行、工作、学习或居住的中国公民。与此同时，外交部网站上也专门设有“出国特别提醒”栏目，不定期发布与中国公民有关的各国信息，提醒中国公民慎重前往局势动荡的地区。由此可见，在领事保护意识和机制上，中国已开始具备以人为本的事前预防和服务意识，开始探索建立领事保护预防机制。

第三节 人权入宪与中国的领事保护（2004—2011）

一、人权入宪与中国人权国内、国际标准的统一

2004年，在第十届全国人民代表大会第二次会议上，温家宝总理代表新一届政府作了《政府工作报告》。这一报告通篇贯穿了“以人为本”的精神主线。这就表明了新一届中央领导集体将继续贯彻和升华“以人为本”的执政理念。

市场和人权不仅共同构成了推动全球化发展的两个重要因素，而且也推动了法律的国际化与全球化。

第十届全国人民代表大会第二次会议审议通过的宪法修正案，首次将“人权”概念正式写入宪法。其中第三十三条明确规定“国家尊重和保障人权。”人权入宪，使尊重和保障人权由党和政府的政治主张上升为宪法的一项至高而神圣的原则，表明了我国宪法是公民权利和人权保障的统一体，尊重和保障人权，明确地成为国家的责任和义务，成为中国现代化建设的一个基本目标，反映了中国社会在人权理念和宪政观念上的巨大进步，也体现了中国对人权全球化这一时代趋势的积极呼应，从而为中国人权事业的全面发展奠定了法律基础，揭开了中国人权事业发展的新篇章。

人权入宪，徐显明认为它从以下5个方面修正了先前的人权理念：



一是人权主体观的根本变化。由“公民主体观”转变为“人人主体观”，预示着宪法保护的主体由此指向了所有的人。

二是人权体系的设定变化。由“封闭式人权体系”转变为“开放式人权体系”，据此可以建立起不断丰富和发展的人权体系。

三是人权标准的衔接变化。由“国内标准”转变为“国际标准”，预示着我国在法理层面上承担了接受国际人权标准的义务。除了我国声明保留的以外，一般来说，国际人权标准也就构成了我国的人权标准，表明我国人权的国内标准和国际标准由此走向了统一。

四是执政理念方面的人权理解变化。“执政为民”由政治原则转化为法律判断，就是把“为了最广大人民的根本利益”表述成“为了全体人民的各项权利”。尊重和保护人权成为国家机关及其工作人员的基本任务。

五是司法理念方面的人权理解变化。人权条款入宪意味着，即使法律没有规定和明示的权利，只要证明它具有法义，司法机关也要给予保护。^①

张千帆则认为，从人民主权入宪到人权入宪，2004年的宪法修正案体现了一种思维方式的根本转变，也就是从重抽象的集体到重具体的个人。

无论是1954年宪法、1978年宪法，还是1982年宪法，其中都规定“中华人民共和国的一切权力属于人民。人民行使国家权力的机关是全国人民代表大会和地方各级人民代表大会”。这一条款被普遍认为规定了中国宪法的“人民主权”原则，即国家的一切权力最终来自“人民”，“人民”通过全国和地方人大行使国家权力。虽然“人权”也是普遍的，但是人权的立足点应是具体的个人，而不是抽象的整体。但在过去，“人民”、“国家”、“民族”、“社会”、“集体”这些整体概念被不假思索地接受了，而且被认为是代表了一种至高无上的利益，甚至完全压倒个人权益。作为人权的进一步体现，修正案还规定了“合法的私有财产不受侵犯”，并且国家征收或征用私有财产或土地必须“给予补偿”。因此可以看出，宪法的着眼点已经从抽象的、难以操作的“主权”转移到具体的、救济明确的“人权”，从宏观的、难以定义的“人民”转移到微观的、具体实在的“个人”。^②

可见，张千帆主要强调的是人权入宪的个人人权意义。个人既是国家和社会的基本组成单元，又是国家和社会的最终归依。因此，个人人权的宪法保障尤为重要。

综合上述分析，可以发现，“‘人权条款’与国际人权法的基本精神和内容

^① 徐显明 《世界人权的发展与中国人权的进步》，《中共中央党校学报》2008年第2期，第35页。

^② 张千帆 《从“人民主权”到“人权”》，《政法论坛》2005年第2期，第8页。



具有本质上的一致性，二者可以共同构成我国人权法制建设的基础”^①。而在2007年10月1日，《物权法》的实施，无疑使得集体权益与个人权益更能得到平等的保护。

二、中国领事保护的人权定位

2004年3月6日，李肇星部长在记者招待会上，结合温家宝总理的政府工作报告，针对外交工作指出“我们的外交是全中国人民的外交，有着全国各族人民的支持，包括港澳台同胞和海外侨胞的支持，外交工作才取得了那么大的成就。”“新中国的外交也在贯彻以人为本、执政为民的宗旨。去年中国和有关国家协调配合，妥善地处理了日军在华遗留的化学武器泄露事件，俄罗斯友谊大学火灾事件，新西兰音乐学院倒闭导致中国留学生失学事件，伊拉克战前、利比亚内乱期间协助安排中国公民安全撤离等问题。”^②这就充分体现了中国外交理念的新发展——外交为民。外交为民是我国外交顺应时代和形势的发展变化所面临的一项重要任务。李肇星还特意强调，我国外交要“急人民之所急，想人民之所想，在国际上为维护我国法人和公民的合法权益多做实事”。

“正是由于确证了个人对于国家和社会的基础地位，正是由于确证了个人优于国家，更优于社会以及个人比国家和社会更为实在这一事物的本来逻辑，法治所特别关注并将其置于首要重任的乃是对个人权利的充分而全面的有效保障。”^③基于个人人权的考虑，中国外交加强了为中国公民权益服务的意识，从单纯的“外交为国”发展到也要“外交为民”的新阶段。中国的外交战略在统筹国际国内大事的同时，越来越关心人民群众的“小事”与“琐事”，在谋求国家利益的同时，更加注重促进和保护普通百姓的利益。

而且，我们也可以看到，当前中国外交工作增加了很多为人民服务的重要内容，如设立外交部开放日，成立公众外交处，逐步开放外交历史档案，外交官员在网上与网民进行对话和交流等。外交部和驻外使馆还建立了应对紧急突发事件的机制，并进行了相应的培训等。^④这些应对紧急突发事件的机制主要体现在领事保护机制建设上。

^① 班文战 《国际人权法在中国人权法制建设中的地位和作用》，《政法论坛》2005年第3期，第89页。

^② 《李肇星：中国为世界和平发展作出了应有贡献》，<http://www.cctv.com/news/china/20040306/100832.shtml>，2009年1月28日。

^③ 姚建宗 《法治的生态环境》，山东人民出版社2003年版，第171页。

^④ 张历历 《“外交为民”——中国外交理念的新发展》，<http://www.fmprc.gov.cn/ce/cgkhh/chn/xnyfgk/t140912.htm>，2009年2月16日。



2007年5月19日，外交部迎来了180多名来自全国各地的公众代表，参加2007年第一次“公众开放日”活动。杨洁篪部长向来宾们发表了热情洋溢的讲话。他指出，人民是国家的主人，中国的外交是人民的外交，是为人民的根本利益服务的。对外建设和谐世界，就是要在政治上平等民主，经济上互利共赢，安全上互信协作，文化上交流共进，携手建设持久和平与共同繁荣的和谐世界。在当前中国国力增强、更多中国公民走出国门的情况下，我们更要强调“外交为民”，维护中国公民和法人在海外的合法权益。^①

在外交工作中，领事保护最贴近人民群众，直接关系到他们的切身利益。中国的领事保护工作始终把保护人民群众的根本利益作为出发点和归宿。在“外交为民”这一新理念的指导下，各级领导人都高度重视领事保护工作。

2004年6月11日，胡锦涛主席在访问匈牙利时针对阿富汗昆都市遇袭案件严正声明，“尽管我们中国有13亿人口，但我们珍惜每一个同胞的生命！决不能允许恐怖主义威胁中国公民的安全”^②。这无疑体现了中国领导人对每个公民的重视，中国公民的个人人权也因此得到具体维护和体现。

2004年8月28日，中国最高立法机关高票通过决定，批准加入《联合国人员和有关人员安全公约》。此外，目前我外交部正在积极参与制定《关于制止核恐怖主义行为的国际公约》等国际公约和条约。这些条约对于保障我国公民在驻在国的人身安全、合法利益方面也将起到十分重要的作用。同时，这些情况也表明中国正在加快立法进程，通过法制来保护海外中国公民的安全。

到2005年7月，中国与外国缔结了42项领事条约（其中2项尚未生效），中国在外国设立的领事机构已达64个，外国在中国设立的领事机构已达104个。^③ 领事条约的签订以及领事机构的发展无疑为领事保护的顺利进行奠定了基础。

2007年8月21日，中国外交部发布了《中国领事保护和协助指南》2007年版，这份指南更为细致，主要包括五部分：第一部分是出国前的特别提醒，第二部分是出国后的特别提醒，第三部分是介绍领事官员可以为您做什么，第四部分是介绍领事官员不可以为您做什么，第五部分是寻求领事保护时常见的19个问题。从中明确了驻外领事官员的职责和海外中国公民要求领事保护的权利与义务，还有一些具体的方法指导。

^① 《杨洁篪：中国对外建设和谐世界，对内主张外交为民》，<http://www.chinanews.com.cn/gn/news/2007/05-19/938925.shtml>，2009年2月16日。

^② 《胡锦涛谈我工人遇袭：我们珍惜每个中国公民的生命》，http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-06/12/content_338878.htm，2008年9月10日。

^③ 朱建庚《中国领事保护法律制度初探》，《中国司法》2008年第10期，第103页。



其中，一个细节的变化就是，2003年版的指南可以免费索取，而2007年版的指南则是领事官员免费发放，甚至包括外交部领事司司长也都参与了这一工作。“这是《中国领事保护和协助指南》，希望能够对您的出行有所帮助，祝您一路平安。”^①在2007年8月21日上午，外交部领事司司长魏苇亲手将一本制作精美的蓝色小册子发放到一名民航旅客手中。而在当天，就有5万本《中国领事保护和协助指南》在北京首都国际机场免费发放。除了北京外，外交部还将通过各驻外使、领馆、各省市地方外办等机构协助印制《中国领事保护和协助指南》，并免费发放。这就更加凸显了中国领事保护在宣传服务上的主动性和人本性。

对领事保护的對象上，《中国领事保护和协助指南》2007年版也有一个变化。其中的第四条，“中国公民在何种情况下可以获得领事保护？”对此，这一指南是如此回答的“一旦中国公民（包括触犯当地法律的中国籍公民）在当地所享有的合法权益受到侵害，中国驻外使、领馆有责任在国际法及当地法律允许的范围内实施领事保护。”其中特意强调了领事保护的對象包括“触犯当地法律的中国籍公民”。这是前几版所没有的内容。其后的几版都保留了这一内容。这无疑受到人权入宪和人权观念的较大影响。

2008年6月30日，中国外交部领事司又发布了《中国领事保护和协助指南》2008年插图版，尽管这一指南的内容仍是依照2007年版，不过，它增加了漫画插图和彩页设计，增强了形象性和趣味性，其形式更加凸显了中国领事保护宣传的大众化和人性化。同时，外交部领事司还推出了有10种专题的领事保护折页宣传册。它也是结合《中国领事保护和协助指南》2007年版，不仅划分了四类群体，即旅行、商务、留学和劳务这样四大群体，而且分类总结了入境、出境、过境受阻，遭到扣押，发生意外事故，家人在国外失踪，家属在外国亡故，遭遇犯罪侵害这样六类常见事项，介绍了公民的应对方法和注意事项以及领事官员的具体职责（分为可以做与不可以做两类）等。因此，它的涵盖面非常广，而且又有具体的分类，内容显得通俗实用而富有针对性。2008年插图版的《中国领事保护和协助指南》以及折页系列宣传手册，还同时向中国驻外使、领馆和各省、自治区、直辖市外办发放，共计80万册。^②而且，国内外的中国公民也可通过外交部的官方网站直接下载指南的PDF文件。插图不仅提高了中国公民的阅读兴趣，而且最主要的是加深了他们对指南的理解与运用。这就使得本来显得

^① 《首批5万本“中国领事保护和协助指南”开始免费向出境中国公民发放》，http://zzwb.zynews.com/html/2007-08/22/content_294202.htm，2009年3月1日。

^② 《外交部推出2008年插图版中国领事保护和协助指南》，<http://news.163.com/08/0630/17/4FN137HN000120GU.html>，2009年2月19日。



较为严肃的外交领域，展现出了融入民间大众的一面。外交部部长助理吴红波在首发仪式上指出，海外公民的安全一直是中国政府和领导人高度关心的问题。外交部和中国驻外使、领馆为维护海外中国公民的安全和正当权益做了大量努力。2008年是北京奥运年，我们应加倍努力，认真贯彻落实“以人为本、外交为民”理念，围绕“平安奥运、文明奥运、服务奥运”的工作重点，针对不同群体的不同特点和要求，继续做好领事服务和保护工作，让在国外的同胞充分感受到祖国和人民对他们的关心和关爱。^①

与此相配合，2008年7月25日上午，由中国外交部领事司和广东省外办联合举办的“2008《中国领事保护和协助指南》推介”暨“海外安全宣传月”活动在广州白云国际机场国际出发厅举行。外交部领事司魏葑司长在这次宣传活动中指出，这次地方活动首选广东，意义深远，目的是以生动、简洁和人性化提醒的方式向公众普及领事保护知识，让他们能通过自己喜欢的方式学习领事保护知识，帮助他们更好地了解中国领事保护和协助的程序与内容，确保自身安全和合法权益，与居住国人民和睦相处，共同发展，共建和谐世界。^②现场观众也积极踊跃参与，索取了许多宣传资料，并细致咨询了海外安全和权益保护问题。

同样，2008年7月31日，中国外交部领事司、上海市政府外事办公室和中国银联在上海浦东国际机场联合举行2008年《中国领事保护和协助指南》发布和宣传仪式。这次活动的主要目的在于提醒海外中国公民增强防范意识和提高自我保护能力，建议中国公民在境外尽量使用银联卡刷卡消费，以维护人身财产安全。外交部领事保护中心主任何平参赞指出，《中国领事保护和协助指南》是外交部贯彻“以人为本、外交为民”理念的重要举措。外交部希望通过此项工作，贯彻中央领导同志对我国公民和机构海外安全工作的重要指示，切实维护好他们的合法权益。^③从这次宣传中可以看出，领事保护又增加了一些具体的方法来应对和指导，如尽量多使用银联卡支付、减少携带现金等。

其后，国家又先后推出了《领事保护和协助指南》2010年版、《中国领事保护和协助指南》（新）附少数民族文字版以及《中国企业海外安全风险防范指南》（新）等。如此频繁地更新领事保护指南的内容，主要出现于2004年之后。尤其是《中国领事保护和协助指南》（新）附少数民族文字版的推出，更是一种

^① 《中国领事保护和协助指南 2008 年插图版和专题宣传折页发行》，<http://www.amb-chine.fr/chn/xnyfgk/t477402.htm>，2009年2月19日。

^② 《广东省 2008 中国领事保护和协助指南推介暨“海外安全宣传月”活动取得圆满成功》，<http://www.gdfao.gd.gov.cn/gdws/200808080004.htm>，2009年3月2日。

^③ 《外交部和银联建议出境游客尽量用卡支付》，<http://bank1.jrj.com.cn/news/2008-08-01/000003893292.html>，2009年4月3日。



大的突破，对于少数民族侨胞以及预备出国的少数民族同胞而言，都具有重要影响。因为有的少数民族侨胞或同胞汉文水平不高，对于外交部领事保护中心和驻外使、领馆宣传发布的领事保护宣传手册和指南等看不懂或难理解。为了体现党和政府对少数民族侨胞的关心和对其权益的尊重，加强少数民族侨胞和同胞的安全风险防范意识，更有针对性地做好预防性领事保护工作，^① 外交部领事司与国家民委监督检查司合作，将《中国领事保护和协助指南》翻译成蒙古、藏、维吾尔、哈萨克、朝鲜等少数民族的文字，并向有关地方和驻外使、领馆进行发放和宣传。

“在今天，无论哪一个国家都无法堂而皇之地否认人权，人权已经成为神圣的观念，全世界都在提倡对人权的保障和尊重。”^② 人权保障成了全球化发展下的一种潮流，世界各国也大都朝着国际化人道国家的方向发展和转型。

总之，“开放是中国人权发展的前提，人权进步的速率与中国开放的程度成正相关关系”^③。而人权入宪，则标志着我国人权标准的衔接变化，由“国内标准”变为“国际标准”，预示着我国在法理层面上承担了接受国际人权规范的义务。这对于我国人权的发展是具有重要意义的。“假若我们过于强调人权的特殊性，就算如何地宣称‘人民的权利’和‘集体的权利’，但是实际上却不可能真正容纳和发展出人权的观念。”^④ 而长期以来，我国习惯于强调人权的阶级性和集体性，认为国家是一个特殊的利益群体统治另一个利益群体的暴力工具，因此，只要是为了统治阶级的利益，对于被认定为属于被统治阶级的人或者破坏统治阶级利益的人，无论怎么镇压都具有政治和道德上的正当性。这种对人的“二元划分”至今在诸多法律条文和现实的执法以及司法中还有许多明确的体现。而一旦否认了人权的普遍性，就连统治阶级自身的权利也未必能得以保证，更不用说普通平民。^⑤ 因此，人权入宪与个人人权的确立对社会的法制化运转具有重要意义。

总之，从以上三个发展阶段来看，第一阶段，中国主要强调集体人权，并在此基础上与国际社会进行了交流与合作，特别是在1998年，随着中国对《公民权利与政治权利国际公约》的签署，表明我国已经完全签署了“国际人权宪章”。中国在人权立法上就要承担起国际义务。因此，国际人权法也在较大程度

^① 《中国领事保护和协助指南为啥出民族文字版》，http://news.xinhuanet.com/zgjx/2011-12/24/c_122476765.htm，2011年12月30日。

^② [日] 大沼保昭著，王志安译《人权、国家与文明》，三联书店2003年版，第75页。

^③ 周永坤《论全球化时代的中国人权保障》，《法治论丛》2008年第3期，第14页。

^④ 骆伟锋《人权全球化与中国人权观的思考》，厦门大学硕士学位论文，2007年，第39页。

^⑤ 骆伟锋《人权全球化与中国人权观的思考》，厦门大学硕士学位论文，2007年，第38~39页。



上推动了中国人权意识与法制的发展，不过，个人人权仍融合于集体人权之中，这一时期的领事保护也受集体人权意识的鲜明影响，表现为一种人民性的领事保护。第二阶段，随着加入 WTO，中国执政理念开始发生进一步的转变。而且，这一时期，国际人权宪章在经济全球化的客观环境下，对中国在国内的人权立法提出了更多、更直接的压力，尤其是在个人权利方面。因此，这一时期，中国主要是在执政理念上开始转变，科学发展观的提出，更加凸显了这一转变趋势。这一时期，领事保护也发生了相应的变化，领事保护指南得以改进，而且预防意识开始发展，表现为一种人本化的转型。在第三阶段，执政理念上更加凸显以人为本，而且进一步落实到行政中。最为突出的就是人权入宪，使得尊重和保障人权由党和政府的政治主张上升为宪法原则。因此，中国的人权标准也由“国内标准”转变为“国际标准”。中国正在向建立一个民主国家、法治国家和人权社会的目标迈进。人权入宪，推进了权利主体的普遍化，这也顺应了人权国际化和全球化的趋势。不仅使得居留海外的中国公民，也使得居留中国的外国公民，都能得到更好的保护。因此，海外中国公民的权益将会更加受到中国政府的重视，这也会进一步推动中国领事保护的国内发展以及国际接轨。这一时期，中国的领事保护体现为一种人权定位。所以，我们可以看到，中国的领事保护终于在 2004 年开始发生重要转变，不仅在纵向上突飞猛进，而且在横向上与国际接轨也更为直接和密切。