

从外交领事法看中国新冠疫情防控措施和美国关闭中国领事馆

贾桂德*

摘 要：新冠肺炎疫情暴发以来，中国政府采取的疫情防控措施也适用于驻华外交领事人员。从国际法上外交领事特权与豁免规则的条文含义、其编纂历史和相关国际实践看，中国政府采取的疫情防控措施适用于驻华外交领事人员，平衡兼顾了外交领事特权与豁免和维护公共卫生安全，相关措施合理合法。2020年7月21日，美国突然要求中国72小时内关闭驻休斯敦总领馆。根据相关外交领事法规则及普遍国际实践，美方强行要求中方限时闭馆，闭馆后合理期限内拒绝给予领馆特权与豁免，并不顾中方意愿径行接管馆舍，这三个方面均严重违反国际法，中方采取对等反制措施具有充分的法律依据。

关键词：外交领事特权与豁免 新冠肺炎疫情 疫情防控措施 关闭领事馆 对等原则

引 言

外交领事法系指规范国家进行外交和领事活动的国际法原则、规则和制度的总称，^① 是国际法的一个重要分支。我国作为1961年《维也纳外交关系公约》和1963年《维也纳领事关系公约》（以下简称“两公约”）的缔约国，始终严格履行两公约义务，坚定维护外交领事法相关制度。

2020年伊始，新型冠状病毒感染的肺炎疫情（以下简称“新冠肺炎疫情”）突如其来、史无前例，对各国而言均是一次严峻考验。^② 根据疫情形势发展变化，中国政府及时完善防控措施，对所有来华人员采取入境防控措施，包括享有特权与豁免的驻华外交领事人员。^③ 这些针对驻华外交领事人员的疫情防控措施，需要在尊重外交领事特权与豁免和维护公共卫生安全之间取得合理平衡。2020年7月21日，美国突然要求中国72小时内关闭驻休斯敦总领馆。这是中美两国自

* 外交部条约法律司司长。本文仅代表作者个人观点，与作者过去和现在任职的机构无关。申钦民、白晓航和杨婧在本文资料核查方面给予了帮助，在此表示感谢。

① 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社1995年版，第263—264页。

② 《抗击新冠肺炎疫情的中国行动》白皮书，国务院网站，http://www.gov.cn/zhengce/2020-06/07/content_5517737.htm，最后访问时间：2020年11月26日。

③ 《图解：各地入境防控措施再升级》，人民网，<http://unn.people.com.cn/n1/2020/0325/c14717-31647353.html>，最后访问时间：2020年11月26日。

1979 年正式建立外交关系以来，美国首次要求中国关闭驻美国领事馆，如何从国际法角度准确界定美方行为的性质，对中方依法应对、切实维护国家权益至关重要。

《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》提出，“……加强国际法运用，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，共同应对全球性挑战”。^① 2020 年发生的上述两起事件均涉及国际法上的外交领事特权与豁免规则，围绕这两起事件展开研究，正确解释和适用相关国际法规则和原则，对于在习近平外交思想和习近平法治思想指导下，统筹推进国内法治与涉外法治、服务国家外交中心工作和提高涉外工作法治化水平具有重要意义。本文分为两部分，第一部分梳理分析了国际法上外交领事特权与豁免规则的条文含义及其编纂历史和相关国际实践，结合中国政府采取的具体防控措施，从平衡兼顾外交领事特权与豁免和维护公共卫生安全角度，分析相关措施的合理合法性；第二部分结合外交领事法规则及相关国际实践，从美方无正当理由强行要求中方限时关闭驻休斯敦总领馆、闭馆后合理期限内拒绝给予领馆特权与豁免、不顾中方意愿径行接管馆舍等三个方面，分析美方行为的非法性及中方采取对等反制措施的法律依据。

一 疫情防控措施涉及的外交领事特权与豁免

自新冠肺炎疫情暴发以来，中国政府采取了一系列严格防控措施，短短几个月内迅速控制国内疫情，经济社会秩序逐渐有序恢复。与此同时，境外疫情扩散蔓延态势仍在持续，不少国家甚至出现疫情反弹，中国政府面临的“外防输入”压力有增无减。为维护公共卫生安全，中国对入境的中国和外国公民无差别地执行疫情防控措施。^② 一些严格的入境防控措施，如强制核酸检测、定点隔离观察，某种程度上具有限制人身自由的客观效果，这与驻华外交领事人员享有的特权与豁免可能产生一定冲突。因此，如何既尊重外交领事人员特权与豁免，又有效实施相关防控措施，成为一项挑战。

（一）中国对驻华外交领事人员采取的入境疫情防控措施及外界反应

以北京为例，自 2020 年 3 月 23 日起，所有目的地为北京的国际航班均须从 12 个指定的“第一入境点”入境，旅客均须下机接受检疫检查。^③ 据国家移民管理局介绍，对乘坐不同出入境交通工具人员，执法部门采取隔离观察、封闭管理、体温监测、定期核酸检测等措施。^④ 入境人员须在第一入境点进行 14 天集中医学观察。观察期满 14 天后，经核酸检测阴性并于期满当天

① 《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》，新华网（授权发布），2020 年 11 月 3 日，http://www.xinhuanet.com/2020-11/03/c_1126693293.htm，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

② 参见国务院联防联控机制 2020 年 3 月 1 日新闻发布会相关报道。会上有关部门介绍了中国政府依法有效防控海外疫情输入有关情况，特别是对中国和外国公民一视同仁采取相关疫情防控措施情况，中国政府网，<http://www.gov.cn/xinwen/gwylfkjz38/index.htm>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

③ 参见《中国民用航空局、中华人民共和国外交部、中华人民共和国国家卫生健康委员会、中华人民共和国海关总署、国家移民管理局关于目的地为北京的国际航班从指定第一入境点入境的公告（第 2 号）》，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2020-03/23/content_5494621.htm，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

④ 参见国务院联防联控机制 2020 年 4 月 20 日新闻发布会报道，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2020-04/21/content_5504557.htm，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

或次日直接进京的人员,经提前向所在社区申报信息,并出具观察期满等相关证明,可不再进行居家观察,但需要接受社区健康监测管理;观察期满14天后,经核酸检测阴性但没有在期满当天或次日直接进京的人员,如事后进京仍要在京执行居家或集中观察14天的政策。^① 据了解,境外返京的外交领事人员也适用上述疫情防控措施。

绝大多数国家驻华使领馆对中国政府采取的上述措施表示理解和配合,^②但也有部分国家提出质疑,认为对外交领事人员采取上述强制核酸检测和定点隔离观察措施可能侵犯外交领事人员享有的特权与豁免。^③ 另一方面,有网上消息表明,某国驻华使馆参赞违反小区居家观察规定,擅自外出,网民对此极为愤慨,呼吁政府对相关人员进行更严格的监管。如何在维护公共卫生安全的同时,尊重外交领事人员的特权与豁免,需要结合相关规则进行具体分析。

(二) 与疫情防控措施有关的外交领事特权与豁免规则

互派外交领事人员是国家间开展官方交往的基本形式,外交领事机构及其人员享有特权与豁免以确保其顺利履职是国际法的基本制度。两公约系统规定了外交领事人员享有的各项特权与豁免。与此同时,外国外交领事人员即使享有特权与豁免,也须尊重接受国的法律法规。^④ 这些规则在实践中被反复确认和长期遵循,已成为习惯国际法规则,有普遍约束力。^⑤ 有观点认为,强制核酸检测系身体侵入性医学检测,定点隔离观察限制了外交领事人员的人身自由,这些措施可能影响两公约规定的外交领事人员享有的人身不受侵犯权。^⑥ 两公约规定的外交领事人员的特权与豁免包括管辖豁免、作证豁免、人身不受侵犯权、免纳捐税等多个方面。针对外交领事人员采取的疫情防控措施主要涉及人身不受侵犯权,本文将重点研究这些防控措施是否侵犯外交领事人员的人身不受侵犯权。

条约的解释和适用有其公认的规则。从中国参加的1969年《维也纳条约法公约》看,条约用语本身、条约目的与宗旨及当事国嗣后实践可作为解释与适用条约的依据,^⑦ 可据此解读两公约有关特权与豁免的规定。

从两公约规定用语看,外交人员不受任何方式之逮捕或拘禁,且接受国应特示尊重,并采取一切适当步骤以防止其人身、自由或尊严受有任何侵犯;^⑧ 领事官员享有的不受侵犯权比外交人

① 参见2020年4月4日北京市新型冠状病毒肺炎疫情防控工作新闻发布会,北京市人民政府网站, <http://www.beijing.gov.cn/shipin/Interviewlive/200.html>, 最后访问时间:2020年11月26日。

② 2020年4月2日外交部礼宾司司长召开吹风会,向外国驻华使馆和国际组织介绍疫情防控涉使团政策及工作情况,与会各国使节和外交人员表示将尊重并遵守中方防疫规定,积极配合做好相关工作,外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbj_673085/zzjg_673183/lbs_674685/xgxw_674687/t1768287.shtml。另,在2020年4月3日外交部例行记者会上,外交部发言人表示,驻华使领馆人员能够理解和配合中方为公共卫生安全目的而采取的疫情防控措施,外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1765719.shtml, 最后访问时间:2020年11月26日。

③ 参见路透社报道美国国务院抱怨中国采取的隔离和检测措施, <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-usa-diplomats-excl-idUSKBN2426K7>, 最后访问时间:2020年11月26日。

④ 参见《中华人民共和国外交特权与豁免条例》第25条、《中华人民共和国领事特权与豁免条例》第24条以及中国参加的《维也纳外交关系公约》第41条和《维也纳领事关系公约》第55条。

⑤ 参见 Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations* (New York: Oxford University Press, 4th edn, 2016), p. 1。

⑥ 《维也纳外交关系公约》第27条第5款、第29条、第37条;《维也纳领事关系公约》第35条第5款、第41条。

⑦ 《维也纳条约法公约》第31条。

⑧ 《维也纳外交关系公约》第29条。

员弱，一般情况下，接受国不得予以逮捕候审或羁押候审，也不得施以监禁或对其人身自由加以任何其他方式之拘束，但为执行有确定效力之司法判决者不在此限。^① 联合国大会下设的专家机构国际法委员会是两公约原始案文的起草机构，其对有关条款的解释有助于理解相关用语的含义。国际法委员会指出，外交人员享有的人身不受侵犯权不是绝对的，特殊情况下，如出于自卫或阻止外交人员实施严重犯罪，可对外交人员采取必要的临时强制措施。^② 举重以明轻，领事人员享有的人身不受侵犯权也有例外。

从条约的目的与宗旨看，两公约赋予外交领事人员有关特权与豁免的目的是保障其顺利履行职务，以及尊重其作为外国主权者的代表身份应享有的尊严。^③ 因此，在保障外交领事人员顺利履行职务和尊重其尊严的前提下，出于正当合理的理由，对外交领事人员人身不受侵犯权进行一定程度的必要限制，并不为国际法所禁止。

国际实践也印证了上述解释。对人身不受侵犯权的限制，最为常见的情形是制止外交领事人员酒驾。根据美国的实践，警方可要求涉嫌酒驾的外交人员接受呼吸检测，禁止其驾驶直至酒醒，以保证行车安全。美国国务院就此向驻华盛顿的外交使团解释：“检测的目标不是惩罚性的，而是预防性的，旨在保护驾车人和潜在受害者的安全。”^④ 加拿大则要求驾车人自愿接受检查，如有理由怀疑驾驶不正常则可进行呼吸检测。如有证据表明饮酒过量，警察可将当事人护送到当地警局，或联系当事人所属使团的同事或家属将其带回。^⑤

接受国对外交领事人员人身不可侵犯权的限制还有其他情形。例如，加拿大外交部法律司认为，外交人员的人身不受侵犯权不是绝对的，可出于自卫对外交人员采取临时羁押等强制措施。^⑥ 再如，1988年5月，南斯拉夫驻瑞典大使当众挥舞装有子弹的手枪，对他人的生命构成威胁，当场被瑞典警察制服和缴械。^⑦ 这完全符合国际法委员会前述有关结论，即出于自卫或阻止外交人员实施严重犯罪，可对外交人员采取必要的临时强制措施。国际法院在1980年美国诉伊朗“德黑兰外交领事人员案”（“*Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*”）中判决，外交人员的人身不可侵犯权“不意味着其正在实施犯罪时接受国警察不能予以临时逮捕以阻止犯罪”。^⑧

外交领事人员的特权与豁免不仅在上述情形下受到一定限制，国际上近年来也有逐渐限缩外交领事人员等驻外代表的特权与豁免的趋势，以在维护接受国重大利益和派遣国代表享有的特权与豁免二者之间谋求平衡。例如，2001年美国发生“9·11”恐怖袭击事件之后，出于反恐和维

① 《维也纳领事关系公约》第41条。

② Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with Commentaries, *Yearbook of the International Law Commission* 1958, Vol. II, p. 97, Article. 27.

③ 《维也纳外交关系公约》序言和《维也纳领事关系公约》序言。另参见 Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice* (New York: Oxford University Press, 6th edn, 2009), p. 98.

④ Publication of United States Department of State, *Diplomatic and Consular Immunity: Guidance for Law Enforcement and Judicial Authorities*, p. 26.

⑤ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, pp. 222 – 223.

⑥ C. B. Bourne (ed.), *The Canadian Yearbook of International Law* 1983 (Vancouver: University of British Columbia Press, 1984), pp. 309 – 310.

⑦ Paul Behrens (ed.), *Diplomatic Law in a New Millennium* (New York: Oxford University Press, 2017), p. 85.

⑧ *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I. C. J. Reports 1980, para. 86.

护国家安全需要,不少国家对入境人员采取更严格的安检程序,^①同时对享有特权与豁免的外交领事人员采取的安检措施也较以前更为严格。^②再如,2020年7月,英国为公共安全利益考虑,与美国协商修改了有关美国驻英国一空军基地待遇的协议,美方放弃了原协议赋予美国军人及家属的类似外交领事人员的部分特权与豁免。^③美国之所以同意修改与英方的协议,起因是2019年9月该基地军官配偶驾车交通肇事造成一英国青年死亡后逃回美国,美国随后拒绝英国有关将该军官配偶引渡回英国接受法院审判的请求,英国遂向美方施压要求修改协议。^④该案虽非典型的外交领事法案例,但接受国同样是在尊重特权与豁免和保障公共安全利益之间谋求平衡,从而适当限制了部分特权与豁免。

从以上国际法规则和相关国际实践看,在特殊和必要情况下接受国可出于正当理由,合理限制外交领事人员的人身不可侵犯权。至于接受国能否为维护公共卫生安全,对可能造成严重疫情传播风险的外交领事人员采取必要疫情防控措施,甚至一定程度上限制其人身不受侵犯权,两公约并未明确规定,公约起草者也不可能在公约中详尽规定各种例外情况,需要类比既有实践进行研究分析。

(三) 对外交领事人员适用疫情防控措施具有必要性

为防控严重疫情而在一定程度上限制外交领事人员的特权与豁免并非没有国际实践和先例。例如,2014年埃博拉病毒引发疫情在全球蔓延,一些国家在初期未认识到疫情严重程度,也未采取严厉的出入境防控措施,造成疫情迅速蔓延。但随后一些疫情严重国家转而严加防控,对包括外国外交领事人员在内的所有出入境人员采取全天候监测、强制隔离等措施,有效控制了埃博拉疫情进一步蔓延。^⑤

作为第二次世界大战结束以来最严重的全球公共卫生突发事件,^⑥新冠肺炎的特点是传染性极强,甚至高于流感的传染性,^⑦且绝大多数感染情况仅通过体温监测、健康信息申报等表面观察方式,无法达到筛选感染者、阻断疫情传播的目的。即便是进行侵入性医学检测如核酸检测等

① 例如,“9·11”事件后,美国机场安检增加生物识别技术,并对14国赴美旅客实施全身扫描“抽查”,参见《美全民反恐“裸检”乘客》,新京报, <http://www.bjnews.com.cn/world/2014/03/16/309310.html>,最后访问时间:2020年11月26日。

② 例如,“9·11”事件之后,美国对机场入境的包括外国外交领事人员在内的所有乘客执行更为严格的脱鞋检查、用X光检查随身行李等措施。

③ Sanam Mahoozi, Nada Bashir and Emma Reynolds, “UK Announces Deal to Change Diplomatic Immunity Rules after Harry Dunn Death”, <https://www.cnn.com/2020/07/22/uk/harry-dunn-diplomatic-immunity-intl/index.html> (last visited 26 November 2020).

④ 参见《美驻英情报员妻子驾车撞人逃逸,国际刑警签发通缉令》,环球网, <https://world.huanqiu.com/article/3yCWxq9zWEW>,最后访问时间:2020年11月26日。

⑤ 例如,尼日利亚在埃博拉疫情暴发后,迅速采取有效疫情防控措施,对包括外国外交领事人员在内的所有病例接触者进行监测和隔离,3个月后,尼日利亚境内埃博拉病例清零,参见路透社相关报道, <https://www.reuters.com/article/us-health-ebola-nigeria-idUSKCN0I90T620141020>。也有个别国家采取更为严厉的防控措施,例如朝鲜曾对来自埃博拉病毒严重疫区的外交人员采取严格的21天隔离措施, http://world.chinadaily.com.cn/2014-11/02/content_18842948.htm,最后访问时间:2020年11月26日。

⑥ 参见习近平在第73届世界卫生大会视频会议开幕式上致辞,新华网, http://www.xinhuanet.com/politics/2020-05/18/c_1126001626.htm,最后访问时间:2020年11月26日。

⑦ 世界卫生组织(以下简称“世卫组织”)官方网站显示,“COVID-19病毒的基本繁殖数(即一位受感染个人导致的继发感染数)在2到2.5之间,高于流感病毒”;“迄今为止的数据表明80%的感染是轻症或无症状”,世卫组织网站, <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail-coronavirus-disease-covid-19-similarities-and-differences-with-influenza>,最后访问时间:2020年11月26日。

得出的结果呈阴性，仍不能排除感染的风险。^① 实践中，已出现治愈后复阳的病例以及超级传播者等情况，^② 严重危害公共卫生安全。

从上述疫情特性及病例可以看出，新冠肺炎疫情传染风险高，社会危害性大。如不及时对可疑人群进行定点隔离和核酸检测，一旦造成传染，将对公共卫生安全造成不可弥补的严重危害后果。外交领事人员入境同样带来传播风险。^③ 据报道，2020年3月菲律宾常驻联合国代表团的一名外交人员确诊新冠肺炎，联合国的相关会议也因此改期，办公楼全面消毒。^④ 新冠疫情危害程度并不低于前述酒驾和持枪伤人等实施暴力犯罪所造成的社会危害，且相较酒驾和当众实施暴力而言更具隐蔽性，他人能够采取的防护手段也有限。政府必须广泛地、无区别地采取严厉措施，才能有效控制疫情，否则公共卫生安全将难以保障。如果针对酒驾和实施暴力的外交领事人员可以采取一定程度的强制措施，那么针对有新冠疫情严重传播风险的外交领事人员，也必须采取适度的、成比例的强制措施。

随着新冠疫情全球大流行和危害的加重，各国对疫情的认识逐渐加深，国际实践也随之调整。以入境疫情防控措施为例，在疫情初期，美国、德国、法国、日本等40余国仅采取体温检测或健康申报等程度较轻的入境防控措施。俄罗斯、越南等国则选择对来自疫情严重地区的人员收紧签证政策。^⑤ 在各国对疫情严重程度有充分认识之前，采取强制核酸检测和定点隔离的做法并不多见。但此后，随着对疫情认识的加深和维护公共卫生安全的压力增大，各国入境防控措施普遍升级且有趋同之势。美国、日本、韩国、印度、新加坡等国要求所有入境人员或来自疫情高风险地区人员定点隔离，德国、法国等欧盟国家原则上禁止非欧盟国家人员入境。^⑥ 再如，英国疫情出现几次反复，其抗疫措施也逐渐严格。^⑦ 特别是新冠病毒变种出现后，英国自2020年12月20日起将部分地区疫情防控级别进一步提高，要求民众除购买生活用品等少数情况外须待在家中，娱乐场所及非必要的集会活动将予停止。^⑧

① 参见《新型冠状病毒肺炎防控方案（第五版）》，第40页，国家卫生健康委员会网站，<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202002/a5d6f7b8c48c451c87dba14889b30147/files/3514cb996ae24e2fa65953b4ecd0df4.pdf>，最后访问时间：2020年11月26日。

② 参见国务院联防联控机制相关报道，中国政府网，http://www.gov.cn/xinwen/2020-05/08/content_5509634.htm，最后访问时间：2020年11月26日。

③ 2020年4月3日外交部例行记者会，外交部发言人表示，“最近一个星期以来，从12个入境点返回中国的84名外交驻华使团人员中，密切接触者就达到了66%”，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1765719.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

④ Michelle Nichols, “Diplomat from Philippines First Known Coronavirus Case at U.N. in New York”, <https://news.yahoo.com/diplomat-philippines-first-known-coronavirus-011726158.html> (last visited 26 November 2020).

⑤ 参见外交部领事司2020年1月31日更新的各国有关疫情防控的入境管控措施汇总表，外交部网站，<http://cs.mfa.gov.cn/gyls/lsgz/lswx/P020200131649868077823.pdf>，最后访问时间：2020年11月26日。

⑥ 例如，美国疾病控制和预防中心（CDC）要求，有特定国家或地区（目前包括中国、伊朗、韩国、欧洲申根区国家、英国和爱尔兰）旅行历史记录来的来美旅客，入美后需在家或酒店及其他临时住所自我隔离14天，CDC网站，<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/travelers/after-travel-precautions.html>。自2020年3月21日起，新加坡要求所有入境人员接受检测，并居家隔离14天，新加坡卫生部网站，<https://www.moh.gov.sg/news-highlights/details/gradual-re-opening-of-travel-and-changes-to-border-measures>，最后访问时间：2020年11月26日。

⑦ 此前“封城”报道参见《英国欲避免再度全国“封城”》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2020-10/31/c_1210865960.htm，最后访问时间：2020年11月26日。

⑧ 参见凤凰网转载报道《英国新冠病毒变异，伦敦封城上演“大逃离”》，凤凰网，<https://news.ifeng.com/c/82MBrT7Ne40>，最后访问时间：2020年12月26日。

与此相应,在权衡疫情传播风险和外交领事人员特权与豁免之后,各国适用于外国外交领事人员的疫情防控措施同样渐趋严格。据了解,2020年4月以来,不少国家要求外国外交领事人员入境后进行隔离。还有国家采取更为严格的措施,例如泰国、土耳其、沙特阿拉伯等国要求入境外交领事人员及其家属在政府指定地点进行14天的强制隔离,^①甚至有国家暂停外交领事人员入境。^②俄罗斯、土耳其、韩国等国对入境外交领事人员进行强制核酸检测,其他国家也加强甄别,对疑似感染者等可疑人群进行核酸检测。英国也要求入境外交领事人员自我隔离10天,除非其“工作对使领馆运行不可或缺”,但其家属一律须自我隔离10天。^③各国针对外交领事人员采取的防控措施不尽相同,这和各国面临的疫情严重程度、自身检测能力以及相关文化背景等因素有关。但整体看,采取有效检测手段排查包括外交领事人员在内的所有入境人员并进行隔离,已成为各国应对疫情的主流实践,各国均试图在维护公共卫生安全与外交领事人员的特权与豁免之间保持平衡。

(四) 中国政府系在尊重驻华外交领事人员享有的特权与豁免前提下对其采取疫情防控措施

从上述规则分析和国际实践看,国家为维护公共卫生安全,可对造成严重疫情传播风险的外国外交领事人员采取必要的、合理的疫情防控措施,但仍应尽可能尊重其人身不可侵犯权等特权与豁免。从以下几个方面可以看出,中国政府对外国外交领事人员采取的疫情防控措施符合上述要求。

1. 中国政府采取的有关防控措施具有必要性

中国政府采取的有关防控措施既是防疫的必然要求,也严格遵循国内法规定,具有必要性。

当前,尽管中国境内疫情已得到有效控制,但全球疫情仍在蔓延,一些国家甚至面临第二波疫情威胁,^④中国政府对包括驻华外交领事人员在内的全体入境人员采取防控措施,是迫不得已的必要措施。^⑤中国政府还严格依照国内法要求,对新冠肺炎采取甲类传染病的预防、控制措施。^⑥根据《中华人民共和国国境卫生检疫法》及其实施细则,对染有甲类传染病或染有甲类传染病

① 例如,泰国新冠疫情管理中心发言人塔维辛·维萨努约廷(Taweensilp Visanuyothin)2020年7月17日在曼谷表示,入境泰国的外交官及其家属将不再享有免于14天强制隔离的政策,参见《泰国表示外交官入境不再免于强制隔离》,新华网, http://www.xinhuanet.com/world/2020-07/18/c_1126254438.htm,最后访问时间:2020年11月26日。

② 世卫组织发布的《恢复国际旅行需要考虑的公共卫生因素》推荐各国尽快恢复国际旅行,针对因疫情而禁止外交领事人员出境的情况,建议优先考虑恢复此类人员国际旅行,世卫组织网站, <https://www.who.int/zh/news-room/articles-detail/public-health-considerations-while-resuming-international-travel>,最后访问时间:2020年11月26日。

③ 英国政府网站发布的入境检测和隔离措施及豁免条件, <https://www.gov.uk/government/publications/coronavirus-covid-19-travellers-exempt-from-uk-border-rules/coronavirus-covid-19-travellers-exempt-from-uk-border-rules>,最后访问时间:2020年12月28日。

④ 参见习近平:《勠力战疫 共创未来——在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》(2020年11月21日,北京),人民网, <http://politics.people.com.cn/n1/2020/1122/c1024-31939504.html>,最后访问时间:2020年11月26日。

⑤ 参见2020年4月3日外交部例行记者会,外交部发言人表示“病毒面前人人平等,外交官享有豁免权,但是病毒不会给外交官豁免权”,外交部网站, https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1765719.shtml,最后访问时间:2020年11月26日。

⑥ 参见《中华人民共和国国家卫生健康委员会公告》(2020年第1号),国家卫健委网站, <http://www.nhc.gov.cn/xcs/zhengcwj/202001/44a318245e8049d2837a4f27529cd386.shtml>,最后访问时间:2020年11月26日。

嫌疑的船舶、航空器，应当对染疫人实施隔离，对染疫嫌疑人实施不超过潜伏期的就地诊验或留验；^① 对没有染疫的船舶、航空器，如其来自疫区，卫生检疫机关认为有必要时，可参照染疫情况处理，对乘客实施不超过潜伏期的就地诊验或留验。^② 由于权威机构认定新冠肺炎潜伏期为1—14天，^③ 中方可据此对来华船舶、航空器上的乘客采取不超过14天的就地诊验或留验。目前中方对包括驻华外交领事人员在内的全体入境人员采取的核酸检测、在第一入境点隔离14天等措施均未超出国内法规定的必要范围。

2. 中国政府最大程度上保障所有驻华外交领事人员特权与豁免

中国政府对所有驻华外交领事人员一视同仁地采取有关防控措施，并已尽可能作出便利和灵活安排，提供良好的条件和环境，最大程度上保障其特权与豁免。

中国政府对所有驻华外交领事人员采取相同的防控措施，^④ 符合两公约有关接受国在特权与豁免待遇上不得对任何派遣国采取歧视性做法的规定。^⑤ 同时，中国政府还尽可能作出便利和灵活安排，注意提前通知，充分保障驻华外交领事人员的知情权。例如，根据权威报道，外交部事先通过吹风会等形式，通报各国驻华使馆中国可能采取的防控措施，^⑥ 外交部发言人也提醒驻华使领馆人员关注各地入境防疫举措，并建议其暂停返京或轮换，以免造成不便。^⑦ 在具体实施疫情防控措施时，尽可能提前征得外交领事人员的同意或由其自行选择是否来华；如已经抵华的外交领事人员拒绝接受相关疫情防控措施，可不办理入境手续并立即返回派遣国。对入境的驻华外交领事人员进行医学检测时，设置单独和私密的空间，充分尊重相关人员的尊严；对住所符合居家观察条件的外交领事人员，允许使领馆安排其闭环返回住所隔离；不公开外交领事人员的个人信息等。对在指定地点进行隔离治疗的外交领事人员及其家属，在陪护等方面作出适当特殊安排，既照顾外交领事人员特权与豁免方面的诉求，又尽最大可能控制疫情传染风险。

3. 中国政府确保防控措施严厉程度与疫情严重程度成比例

中国政府还注意及时根据疫情发展调整有关防控措施，以使措施严厉程度与疫情严重程度相适应，确保不对驻华外交领事人员的特权与豁免造成不必要的妨碍。例如，中国政府已逐渐恢复来华航班量，同时注重采取更有针对性的防控措施，如启动熔断机制，一旦发现核酸检测呈阳性乘客，该航班暂停运营一周，其他航线不受影响；^⑧ 调整了国际航班风险分级标准，并

① 《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》第71条、第72条、第78条、第79条。

② 《中华人民共和国国境卫生检疫法实施细则》第73条、第80条。

③ 参见世卫组织官方网站公布的新冠肺炎疫情相关信息，<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/question-and-answers-hub/q-a-detail/coronavirus-disease-covid-19>，最后访问时间：2020年11月26日。

④ 参见2020年7月2日外交部例行记者会，外交部发言人表示“中方所采取的防疫措施对外国驻华使团一视同仁”，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1794237.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

⑤ 参见《维也纳外交关系公约》第47条，《维也纳领事关系公约》第72条。

⑥ 参见外交部礼宾司司长洪磊主持召开新冠肺炎疫情防控驻华使团吹风会相关报道，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/sjxw_674887/t1765223.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

⑦ 参见2020年4月3日外交部例行记者会，外交部发言人表示“中国有关部门和北京市等地方政府近期陆续出台了多项严格的入境防疫举措，给使团人员返华带来一定不便。因此，综合考虑当前疫情防控需要，以及各国驻华外交领事人员安排，我们建议近期驻华使领馆暂停安排人员返京或者轮换”，外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1765719.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

⑧ 《民航局再对多个入境航班发熔断指令》，中国民航网，http://www.caacnews.com.cn/1/1/202011/t20201118_1314616.html，最后访问时间：2020年11月26日。

根据机上乘客提供核酸检测阴性证明情况相应降低航班风险等级，鼓励推进远端核酸检测等；^①对完成远端核酸检测的入境人员，可在符合条件的情况下，提前由定点集中隔离转为居家隔离。^②

4. 中国政府注重完善涉疫情法律法规，保障驻华外交领事人员的特权与豁免

中国政府还注重完善涉疫情法律法规，在强化防疫措施的同时注重保障驻华外交领事人员的特权与豁免。针对此次疫情暴露出来的问题，中国政府正在积极推进相关法律法规的修订工作。^③以《中华人民共和国国境卫生检疫法》为例，据了解，在强化有关国境卫生检疫措施的同时，立法部门正在考虑明确规定“在不影响外交领事人员的特权与豁免的前提下”对其采取国境卫生检疫措施。^④

5. 中国政府采取的防控措施在世卫组织建议的必要措施范围内

世卫组织认为，在国际旅行背景下，最终需由目的地国来努力遏制疫情，各国应采取与本国实际情况相匹配的必要防控措施。^⑤世卫组织明确建议，各国应在充分评估疫情风险和当地情况的基础上，依照国内法规定，对任何^⑥接触过新冠肺炎确诊或疑似病例的人员采取定点隔离或居家隔离措施。^⑦

另外，如特定国家采取超出必要范围的防控措施，严重影响他国外交领事人员特权与豁免，则受影响国家有权根据外交领事法上的对等原则采取同样的限制措施。对等原则是外交领事法的鲜明特征，也是两公约的明确规定，^⑧构成了对一国不当影响外交领事人员特权与豁免的有效限制。例如，早在 2020 年 2 月，美国国务院向各国驻美国使领馆普发照会，表示美方采取的有关医学检查、14 天定点隔离等疫情防控措施适用于各国驻美国外交领事人员。^⑨2020 年 9 月，美国纽约州对 14 天内曾前往高风险地区的外交领事人员采取 14 天的强制隔离措施，^⑩并将此要求普发各国常驻联合国代表团，要求各国派往联合国纽约总部的外交人员入境后均接受强制隔

① 参见《运输航空公司、机场疫情防控技术指南（第五版）》，中国政府网，http://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2020-06/20/content_5520789.htm，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

② 参见《新型冠状病毒肺炎防控方案（第七版）》，国家卫健委网站，<http://www.nhc.gov.cn/jkj/s3577/202009/318683cbfaee4191aee29cd774b19d8d.shtml>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

③ 参见《十三届全国人大常委会强化公共卫生法治保障立法修法工作计划》，<http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202004/eacce363c350473f9c28723f7687c61c.shtml>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

④ 参见海关总署关于《中华人民共和国国境卫生检疫法（修订草案征求意见稿）》公开征求意见的通知，海关总署网站，<http://www.customs.gov.cn/eportal/ui?pageId=374237&articleKey=3197031&columnId=374221>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

⑤ 参见世卫组织发布的《恢复国际旅行需要考虑的公共卫生因素》，世卫组织网站，<https://www.who.int/zh/news-room/articles-detail/public-health-considerations-while-resuming-international-travel>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

⑥ “任何”一词的着重号为笔者所加。

⑦ 参见世卫组织向会员国发布的采取隔离措施相关指导文件，世卫组织网站，[https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-\(covid-19\)](https://www.who.int/publications/i/item/considerations-for-quarantine-of-individuals-in-the-context-of-containment-for-coronavirus-disease-(covid-19))，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

⑧ 如果一国的外交领事人员的特权与豁免受到他国限制，该国有权对该他国的外交领事人员施以相同的限制，参见《维也纳外交关系公约》第 47 条，《维也纳领事关系公约》第 72 条。

⑨ 美国国务院使团办 2020 年 2 月 3 日普发第 20—162 号照会，美国国务院网站，<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/02/20-2-2-Circular-Coronavirus-Quarantine-Guidance.pdf>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

⑩ 美国这一决定基于此前纽约州 205 号行政令作出，<https://www.governor.ny.gov/news/no-205-quarantine-restrictions-travelers-arriving-new-york>，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

离。但美国不仅未对外交领事人员作特殊安排或提供便利以最大程度尊重其特权与豁免，也未根据疫情形势发展对强制隔离措施作相应调整。根据对等原则，各国有权据此对美国外交领事人员入境采取同样严厉的防控措施。

正如前文所述，新冠肺炎是百年来最严重的传染病大流行，^① 已使超过百万人失去生命，^② 其前所未有的社会危害性对外交领事法的解释和适用提出了挑战。此前埃博拉病毒等严重疫情情况下，一些国家为维护公共卫生安全对外国外交领事人员采取了必要的防疫措施，在这方面已形成一些国际实践。而面对此次史无前例的新冠疫情，虽然各国疫情严重程度和国情不同，其防控措施各异，但以中国为代表的许多国家均努力在维护公共卫生安全与保障外国外交领事人员的特权豁免之间维持平衡。这些做法对外交领事法的演进具有重要影响。着眼未来，随着公共卫生安全风险的变化，对外交领事人员的防控措施也应相应调整，包括在疫情得到有效控制的情况下，及时放宽或解除相关强制性措施。

二 美国要求中国关闭领事馆相关外交领事法问题

2020年7月21日，美国特朗普政府突然要求中方72小时内关闭驻休斯敦总领馆。72小时后，美方人员强行进入并接管该馆馆舍。^③ 这是中美两国自1979年正式建立外交关系以来，美国首次要求中国关闭驻美领事馆。中国外交部发言人谴责美方此举“是单方面对中方发起的政治挑衅，严重违反国际法和国际关系基本准则，严重违反中美领事条约有关规定，蓄意破坏中美关系，十分蛮横无理”。^④ 从国际法特别是外交领事法角度看，特朗普政府强制闭馆的做法主要涉及四个方面问题：第一，强行要求中方闭馆是否违反国际法？第二，在被强行要求闭馆的情况下，中国驻休斯敦总领馆的特权与豁免应何时终止？第三，美方是否有权在闭馆后径行接管领事馆馆舍？第四，针对美方所为，中国可采取何种国际法上的救济手段？

（一）美方强行要求中方闭馆违反国际法

根据两公约，国家间建立外交和领事关系及设立使领馆，需接受国和派遣国协商一致。^⑤ 两国当然也可以协商一致的方式关闭使领馆，这在国际实践中并不鲜见。但对于接受国单方面要求派遣国关闭其使领馆的情况，两公约并未作明确规定。

① 参见习近平：《勠力战疫 共创未来——在二十国集团领导人第十五次峰会第一阶段会议上的讲话》（2020年11月21日，北京），<http://politics.people.com.cn/n1/2020/1122/c1024-31939504.html>，最后访问时间：2020年11月26日。

② 参见世卫组织统计数据，世卫组织网站，<https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>，最后访问时间：2020年11月26日。

③ US Officials Force Entry into Shuttered Chinese Consulate in Houston Soon After Evicted Staff Left, <https://www.rt.com/usa/495809-china-consulate-houston-entry/> (last visited November 26, 2020).

④ 参见2020年7月22日外交部例行记者会，外交部发言人就美方突然要求中方关闭驻休斯敦总领事馆事作出回应，表达了中方的强烈谴责，并敦促美方立即撤销有关错误决定。外交部网站，https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrht_673021/jzhsl_673025/t1799799.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

⑤ 《维也纳外交关系公约》第2条：国与国间外交关系及常设使馆之建立，以协议为之；《维也纳领事关系公约》第4条：领馆须经接受国同意始得在该国境内设立。

一方面,国际法并不禁止接受国关闭其境内的外国使领馆。^①使领馆的设立以接受国和派遣国共同意愿为基础,一旦两国中任何一方不再具有这样的意愿,使领馆的设立基础也就不复存在。根据国际法委员会起草《维也纳领事关系公约》草案时的讨论记录,委员会认为,在公约中过多强调主权国家关闭领馆、断绝领事关系的权利不利于国家间发展友好关系,公约不宜对此作出明确规定,尽管主权国家确有此项权利。^②

另一方面,接受国要求外国闭馆也并非毫无法律约束。行使国际法权利和履行国际法义务均须遵循善意原则,合理顾及对方国家的正当利益和关切,不得滥用权利,这是一项各国公认的习惯国际法原则。^③《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》均确认“凡未经本公约明文规定之事项应继续适用习惯国际法之规则”,^④国家行使闭馆权利也应遵循善意原则等习惯国际法。反映习惯国际法的1970年联合国大会《关于各国依〈联合国宪章〉建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》规定,各国须一秉善意,履行其依国际法所承担的义务。当今世界,善意行使权利和履行义务已成为渗透到条约法、^⑤环境法、^⑥海洋法^⑦等国际法各领域的普遍性、一般性习惯国际法原则,以防止滥用权利或恶意履行义务,有效保障当事方的正当权益。^⑧国际法院在“核试验案”(“*Nuclear Tests Case*”)判决中表示:“无论法律义务的渊源如何,指导这些义务产生和履行的基本原则之一是善意原则。”^⑨在最近的印度诉巴基斯坦有关领事探视权的“贾达夫案”(“*Jadhav*”)判决中,国际法院再次强调缔约方应善意履行条约,不得在国际关系中滥用权利。^⑩

根据善意原则,国家要求关闭境内的外国使领馆也须基于令人信服的理由,合理顾及派遣国正当关切,否则就是滥用权利。历史上,英国就曾出于维护国家安全的正当需要,要求派遣国利比亚关闭驻英国使馆。1984年,利比亚驻英国使馆外发生示威游行活动,在场维持秩序的英国警察被使馆内射出的子弹击中身亡。在寻求外交谈判未果后,英国与利比亚断交并要求利关闭使馆。^⑪

① 常设国际法院在1927年“荷花号案”(“*S. S. Lotus*”)中就确立“国际法不禁止即为允许”原则。*S. S. Lotus (Fr. v. Turk.)*, 1927 P. C. I. J. (ser. A) No. 10 (Sept. 7), https://www.icj-cij.org/files/permanent-court-of-international-justice/serie_A/A_10/30_Lotus_Arret.pdf, 最后访问时间:2020年11月26日。

② 1960年国际法委员会会议讨论记录,参见*Yearbook of the International Law Commission 1960, Volume I*, p. 133。

③ 国际法委员会2001年《国家对国际不法行为的责任条款草案》编纂了相关国际法规则,在善意履约、善意行使反措施等很多方面强调国家不善意行使权利、履行义务须承担的后果,参见*Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts with Commentaries*。

④ 《维也纳外交关系公约》和《维也纳领事关系公约》序言。

⑤ 《维也纳条约法公约》序言、有关善意履行条约的第26条、有关善意解释条约案文的第31条等。

⑥ 国际环境法领域著名的“特雷尔冶炼厂案”(“*Trail Smelter Arbitration*”)裁决即强调国家在防范跨境污染方面应遵循善意原则。国际法委员会2008年完成的《跨界含水层法条款草案》第7条要求有关国家在善意基础上公平合理利用和保护跨界含水层。*Report of the International Law Commission on the Work of its Sixtieth Session*, p. 30, https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/commentaries/8_5_2008.pdf (last visited 26 November 2020)。

⑦ 1982年《联合国海洋法公约》第300条规定各缔约方须善意履行条约,不得滥用权利。

⑧ 参见联合国大会1949年12月通过的决议附件《国家的权利和义务宣言草案》,国际法委员会编纂习惯国际法认为,每一国家有责任善意履行条约或其他国际法义务。*General Assembly Resolution 375 (IV) of 6 December 1949, Annex, The Commission's Draft Declaration on Rights and Duties of States, Article 13*。

⑨ *Nuclear Tests Case (Australia v. France)*, Judgment, I. C. J. Reports 1979, p. 16。

⑩ 但本案判决中国际法院最终未认定印度滥用了领事探视权。*Jadhav (India v. Pakistan)*, Judgment, I. C. J. Reports 2019, p. 438, pp. 450–451。

⑪ Dominic Selwood, “On This Day in 1984: The Libyan Embassy Siege, Triggered by the Murder of Yvonne Fletcher”, <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/27/day-1984-libyan-embassy-siege-triggered-murder-yvonne-fletcher/> (last visited 26 November 2020)。

中美双方 1979 年决定在休斯敦设立首个中国驻美国领事馆是基于行使领事职能、促进人员经贸往来等客观需要。1980 年《中华人民共和国和美利坚合众国领事条约》（以下简称“《中美领事条约》”）、1979 年《中美两国政府关于相互开设总领事馆问题的换文》和 1980 年《中美两国政府关于增设三个总领事馆的换文》均规定，互设领馆是为了“促进各自公民在对方境内的福利以及中美两国人民之间的家庭团聚、旅游、商业、科技、文化和其他关系的发展”，^①并要求缔约方为对方开设领馆、履行领事职务提供便利和协助。^②中美人员和经贸往来近年来日益密切，如 2018 年中国与驻休斯敦总领馆所辖领区的贸易总额达 1251 亿美元，中国企业在该领区投资总额已超 200 亿美元，美南地区对华合作已构成中美关系不可或缺的重要组成部分。^③在这样的情况下，美方突然关闭中国驻休斯敦总领馆，将给领区内各地区与中国的人员、经贸交往造成严重实际困难，^④美方要求中国限时闭馆明显缺乏正当合理的理由。

美国一些政客给出的所谓闭馆“理由”前后不一，明显缺乏事实证据。例如，美国负责东亚和太平洋地区事务的助理国务卿史达伟（David R. Stilwell）称中国总领事蔡伟及中方其他两名外交人员在美使用虚假身份；国务院发言人奥塔古斯（Morgan Ortagus）称闭馆是因为中国“实施不公平贸易措施、抢夺美国人工作机会”，且中方人员违反在外交领事条约下承担的不干涉接受国内政和尊重接受国法律义务；白宫顾问康威（Kellyanne Conway）称闭馆是因为美国“对中国处理新冠肺炎疫情的方式感到不满”。^⑤这些五花八门的说辞凸显美方是欲加之罪、何患无辞，也恰恰证明美方要求中方闭馆毫无事实证据和正当理由。更有甚者，美方限中方 72 小时之内闭馆，毫不顾及中国驻休斯敦总领馆自 1979 年以来已在美国南部合法履行领事职务 41 年、馆内文件积存有待处理、大量领事事务有待妥善安排的客观困难，严重违反了国际法上的善意原则。^⑥

根据国际法，即便接受国有正当合理关切要求派遣国闭馆，也应首先谋求通过《维也纳领事关系公约》规定的手段寻求救济，径行采取极端的闭馆措施须提供充分有力的理由。正如国际法院在“德黑兰外交领事人员案”判决中指出，《维也纳外交关系公约》有关外交法规则具有“自足性”，一方面它为接受国设定了给予外交使团特权与豁免的义务，另一方面也为接受国提供了在外交使团滥用相关特权与豁免时的救济手段。只要这些手段有效，就应使用这些手段予以救济。^⑦与此同理，《维也纳领事关系公约》也具有上述“自足性”，与《维也纳外交关系公约》

① 《中美两国政府关于互相建立领事关系和开设总领事馆的协议》，<https://www.miaosong.cn/baike/221347.html>，最后访问时间：2020 年 12 月 29 日。

② 《中美两国政府关于相互开设总领事馆问题的换文》，中华人民共和国条约数据库，<http://treaty.mfa.gov.cn/Treaty/web/detail1.jsp?objid=1531876537192>；《中国政府和美国政府关于增设三个总领事馆的换文》，http://www.110.com/fagui/law_9675.html，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

③ 《中国驻休斯敦总领事蔡伟：致美南地区各界朋友的一封公开信》，新华网，http://www.xinhuanet.com/world/2020-07/26/c_1210720582.htm，最后访问时间：2020 年 11 月 26 日。

④ 中国驻休斯敦总领馆原领区为德克萨斯、俄克拉荷马、路易斯安那、阿肯色、密西西比、阿拉巴马、佐治亚、佛罗里达州和波多黎各。

⑤ Reuters, “Trump Made Clear he’s Unhappy with China - White House Adviser on Consulate Closure”, <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-consulate-conway-idUSKCN24N22T> (last visited 26 November 2020).

⑥ 2020 年 7 月 22 日外交部例行记者会上，外交部发言人表示，“美方悍然单方面要求中方限时关闭驻休斯敦总领馆，此举严重违反国际法和国际关系基本准则”。

⑦ *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I. C. J. Reports 1980, p. 40.

一样,也为滥用领馆地位提供了救济手段,包括在馆舍被用于“与职务不相符合之用途”情形下,接受国可不具理由宣布相关人员为“不受欢迎的人”或“不可接受的人”。^① 闭馆显然已超出该公约规定的救济范畴,仅是接受国在有充分正当理由的情况下保有的最激进的救济手段。^② 但美方要求中方闭馆前从未与中方沟通,也无意尝试公约规定的前述救济手段,而是在毫无正当理由的前提下径行采取最为极端的手段,显然不合理、不合法。

(二) 在被强行要求闭馆的情况下,美方在中方闭馆后立即终止领馆特权与豁免违反国际法

特朗普政府不仅要求中方72小时内闭馆,还在时限届满后立即派出联邦特工和执法人员撬开中国总领馆门锁进入馆内。^③ 也就是说,闭馆期限届满后,美国不仅不再承认中方总领馆的馆舍地位,还认为中方馆舍也不再享有不受侵犯等领事特权与豁免待遇,可以径行破门而入进行搜查。即使不谈美方要求闭馆本身合不合法,美方在中方闭馆后立即不再承认领事馆的特权与豁免也违反国际法。^④

两公约和《中美领事条约》均未明确规定领馆闭馆后,馆舍、档案及财产的不可侵犯权等特权与豁免能延续多久,但原则上要求接受国确保领馆顺利履行职务,出于对两公约的善意履行,应确保顺利完成闭馆善后工作。各国一般参照外交领事人员职务终止后特权与豁免待遇终止的规定处理相关问题,在闭馆后短则十几天、长则几个月的合理期限内,继续承认使领馆的特权与豁免。《维也纳外交关系公约》第39条第2款和《维也纳领事关系公约》第53条第3款分别就外交和领事人员职务终止后特权与豁免的终止期限作出规定:外交和领事人员及其家属在本人职务终止后直至离开接受国国境之前,或应当离境的“合理期间”内,仍享有相应的特权与豁免待遇。^⑤ 至于何谓“合理期间”,只有少数国家的国内法作了规定,一般为十几天至几个月。例如,瑞士国内法将其规定为6个月,而委内瑞拉国内法规定为1个月。^⑥

实践中,各国也允许闭馆后在合理期限内馆舍继续享有相关待遇,而非恶意地在闭馆后立即

① 《维也纳外交关系公约》第9条第1款:接受国得随时不具解释通知派遣国宣告使馆馆长或使馆任何外交职员为不受欢迎人员或使馆任何其他职员为不能接受。遇此情形,派遣国应斟酌情况召回该员或终止其在使馆中之职务。任何人员得于其到达接受国国境前,被宣告为不受欢迎或不能接受。《维也纳领事关系公约》第23条第1款:接受国得随时通知派遣国,宣告某一领事官员为不受欢迎人员或任何其他领馆馆员为不能接受。遇此情事,派遣国应视情形召回该员或终止其在领馆中之职务。

② *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I. C. J. Reports 1980, pp. 39 – 40.

③ MSN, Nicole Gaouette and Jennifer Hansler: Chinese Consulate in Houston Closed following US Order, <https://www.msn.com/en-us/news/world/us-agents-enter-chinese-consulate-compound-in-houston-after-deadline-for-closure-passes/ar-BB179Y1Y> (last visited 26 November 2020).

④ 2020年7月24日,外交部发言人表示,“根据《维也纳领事关系公约》和《中美领事条约》,美方不得以任何方式侵犯中国驻休斯敦总领馆馆舍。对于美方强行进入中国驻休斯敦总领馆馆舍的行径,中方表示强烈不满和坚决反对”。

⑤ 《维也纳外交关系公约》第39条第2款:享有特权与豁免人员之职务如已终止,此项特权与豁免通常于该员离境之时或听任其离境之合理期间终了之时停止,纵有武装冲突情事,亦应继续有效至该时为止。但关于其以使馆人员资格执行职务之行为,豁免应始终有效。《维也纳领事关系公约》第53条第3款:领馆人员之职务如已终止,其本人之特权与豁免以及与其构成同一户口之家属或私人服务人员之特权与豁免通常应于各该人员离接受国国境时或其离境之合理期间终了时停止,以在先之时间为准,纵有武装冲突情事,亦应继续有效至该时为止。就本条第二项所称之人员而言,其特权与豁免于其不复为领馆人员户内家属或不复为领馆人员雇用时终止,但如此等人员意欲于稍后合理期间内离接受国国境,其特权与豁免应继续有效,至其离境之时为止。

⑥ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 355.

剥夺使领馆的特权与豁免。^①历史上，即便在外交领事人员被接受国宣告为“不受欢迎的人员”并被要求短期内离境的情形下，“合理期间”仍至少为一周。如上文提及的，1984年因利比亚驻英国使馆馆内射出的子弹造成英国警察死亡事件，英国同利比亚断交，要求利比亚驻英国使馆全体人员7天内离境，在宣布断交7天后才进入馆舍检查，以便利方有足够时间做好闭馆善后。^②考虑到在使馆馆内射出的子弹致人死亡的严重情况下，英国仍承认馆舍在合理期间内继续有不受侵犯权，如未发生类似极端情况，则接受国应在闭馆后给予派遣国馆舍更长的继续享有特权与豁免的“合理期间”。

给予馆舍处理闭馆善后事宜的“合理期间”，不仅是善意履行两公约、尊重使领馆馆舍的必然要求，也是保障馆舍内档案和文件不被侵犯的必然要求。使领馆档案和文件无论何时，也不论位于何处，均不受侵犯，^③这是外交领事特权与豁免的重要规则之一。^④所谓“无论何时”，既包括外交领事关系正常情况，也包括闭馆、断绝外交领事关系，甚至包括两国间发生武装冲突之时；所谓“不论位于何处”，指档案和文件不论是在馆舍内，还是在馆舍外，是否装在外交邮袋内。^⑤该权利即使在闭馆后仍然存续，^⑥因此，接受国应为派遣国闭馆留下充分的时间，妥善处理和保管使领馆档案和文件，以确保这一权利的实现。

此次美方要求中方72小时内闭馆后立即终止馆舍的特权与豁免待遇，而该馆自1979年设立以来已在美国运转41年，要清理积累多年的档案和文件，交接领区内繁重的领事工作，对闭馆后人员和财产等作出妥善安排，均非3日内可以完成的。美方对此心知肚明，却执意要求闭馆后即入馆检查，终止总领馆的特权与豁免，^⑦这明显未给予中方总领馆闭馆后“合理期间”内仍应享有的特权与豁免。为迅速处理档案和文件，总领馆不得不采取焚烧方式予以销毁。^⑧

回溯历史，这并非美国首次违反两公约相关规定精神，与国际惯例背道而驰。例如2017年和2018年，美国分别要求俄罗斯在3天和7天内关闭驻旧金山和西雅图总领馆，随后即进入馆舍搜查，俄罗斯多次抗议美国做法未尊重俄罗斯馆舍仍应享有的不受侵犯等特权与豁免。^⑨

（三）闭馆后美国接管总领馆馆舍违反国际法

特朗普政府给予中方72小时的闭馆时限一过，美国联邦特工和执法人员就撬开后门进入馆

① Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice*, p. 107; see also Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 400.

② Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 355.

③ 《维也纳外交关系公约》第24条，《维也纳领事关系公约》第61条。

④ Yearbook of the International Law Commission, 1960, Volume II, p. 170.

⑤ 王铁崖主编：《国际法》，法律出版社1995年版，第273页。

⑥ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, pp. 400–402.

⑦ Nicole Gaouette and Jennifer Hansler, “US Agents Enter Chinese Consulate Compound in Houston after Deadline for Closure Passes”, <https://www.cnn.ph/world/2020/7/25/us-agents-chinese-consulate.html> (last visited 26 November 2020).

⑧ Foxnews, “US Orders China to Close Consulate in Houston; Fire Reportedly from Burning Documents”, <https://video.foxnews.com/v/6174002236001#sp=show-clips> (last visited 26 November 2020).

⑨ Press Release on Deputy Foreign Minister Sergey Ryabkov's Meeting with US Ambassador to Russia Jon Huntsman, Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, June 29, 2017, https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2804352 (last visited 26 November 2020); Briefing by Foreign Ministry Spokesperson Maria Zakharova, Moscow, April 26, 2018, https://www.mid.ru/en/web/guest/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/3194459 (last visited 26 November 2020).

舍,并接管总领馆。^① 闭馆后美方是否有权径行接管中方馆舍呢?答案是否定的。

两公约多次强调保护使领馆馆舍,即便在接受国和派遣国断绝外交或领事关系、处于武装冲突状态的极端情形下,接受国仍对派遣国使领馆馆舍负有“尊重和保护”义务,^② 且该义务不必然随馆舍的特权与豁免的终止而消失。^③ 如果在断绝外交或领事关系、处于武装冲突状态等极端情形下,接受国仍负有“尊重和保护”派遣国馆舍的义务,那么,举重以明轻,在接受国要求关闭领事馆但双方仍存在领事关系的情况下,即使闭馆后享有特权与豁免的合理期间已过,接受国仍有义务“尊重和保护”领馆馆舍、财产和档案;派遣国有权责成其使馆或另一领馆保管馆舍及财产和档案;若派遣国在接受国无使领馆,则可委托接受国认可的第三国负责保管;^④ 接受国应尊重派遣国前述有关馆舍接管安排的意愿,在不干扰馆舍的前提下保护馆舍安全;只有当派遣国不能或不愿作出馆舍接管安排造成馆舍无人看护时,接受国的“尊重和保护”义务才要求接受国接管馆舍,即检查和看护馆舍以确保安全,直至作出最终安排。^⑤ 因此,闭馆后,接受国“尊重和保护”馆舍义务并不等于赋予接受国径行接管馆舍的权利。^⑥ 并且,馆舍由中国政府购置,即使不再享受领馆馆舍的特权与豁免,也仍属中国国家财产。^⑦ 中国有权将馆舍交由中国驻美国使馆或其他驻美国领馆保管,甚至请第三国代为保管。

实践中,各国普遍遵守两公约上述规定,担负起“尊重和保护”的义务,充分尊重闭馆后派遣国对馆舍的接管安排,只有在派遣国未作出馆舍接管安排或干脆放弃馆舍的情况下,才接管馆舍以确保安全。1975年,法国同柬埔寨断交后,柬方始终未对其在法国的馆舍作出接管安排。法国政府决定先行封闭该馆舍并派驻警卫看守,以待柬方最终对馆舍作出处置。^⑧ 1990年,柬埔寨在英国的外交和领事馆舍无人看管,尽管英国数次试图与柬方沟通看管事宜,但柬政府未作任何回应。为更好维护柬方利益,英国政府决定接管柬方馆舍,后将馆舍出售,并将收益转交柬方。^⑨ 在本文多次提及的英国和利比亚1984年断交事件中,英国要求利方外交人员7天内离境,

① Tal Axelrod, “US Takes over Former Chinese Consulate in Houston”, <https://thehill.com/blogs/blog-briefing-room/news/508989-us-takes-over-former-chinese-consulate-in-houston>, (last visited 26 November 2020); Currie Engel, “U. S. Officials Take over Chinese Consulate in Houston”, <https://www.houstonchronicle.com/news/houston-texas/houston/article/On-eviction-day-Chinese-consulate-clears-compound-15431626.php> (last visited 26 November 2020).

② 《维也纳外交关系公约》第45条:遇两国断绝外交关系,或遇使馆长期或暂时撤退时……接受国应尊重并保护使馆馆舍以及使馆财产与档案,纵有武装冲突情事,亦应如此办理;《维也纳领事关系公约》第27条第1款:遇两国断绝领事关系时……接受国应尊重并保护领馆馆舍以及领馆财产与领馆档案,纵有武装冲突情事,亦应如此办理……。

③ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 147; Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice*, p. 108.

④ 《维也纳领事关系公约》第27条:非常情况下领馆馆舍与档案及派遣国利益之保护。该条第二项规定,遇领馆暂时或长期停闭,本条第一项第(一)款规定应适用之(即接受国应尊重并保护领馆馆舍、财产和档案)。此外,(一)派遣国在接受国境内虽未设使馆,但设有另一领馆时,得责成该领馆保管已停闭之领馆之馆舍以及其中财产与领馆档案,又经接受国同意后,得责令其兼理已停闭领馆辖区内之领事职务。

⑤ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 400.

⑥ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 401.

⑦ 2020年7月24日,外交部发言人表示,“中国驻休斯敦总领馆馆舍是外交领事馆舍,也是中国的国家财产。……对于美方强行进入中国驻休斯敦总领馆馆舍的行径,中方表示强烈不满和坚决反对”;7月26日,外交部发言人发布推特表示,“中国驻休斯敦总领馆的房屋是中国政府的财产,美方的闯入行为……和入室行窃没什么不同”。

⑧ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 402.

⑨ *R v. Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, ex parte Samuel*. 83 ILR 231.

但英方尊重利方的馆舍接管安排，同意由沙特阿拉伯作为其利益保护人接管相关馆舍。^① 上述国家实践构成闭馆后馆舍处置问题的国际惯例，符合两公约有关闭馆情形下馆舍接管的规定。反观美国此次要求中方闭馆，在中方领事人员撤离馆舍的当天下午即进入并接管该馆舍，明显违背两公约的规定和精神，也悖离了相关国际惯例。

美国相关行径也违反其本国国内法。美国《外国使团法》第4305条(b)款规定，“出于保护(美国)国家利益的需要”，国务卿“可决定要求外国使团放弃对相关不动产的使用”；^② 该条(c)款规定，若驻美国外交使团不再履行外交领事或其他政府职务，派遣国可委托美方认可的第三方或其他机构代管相关财产；在此之前可由国务卿“保护和保存”相关房产；如闭馆一年后派遣国仍未就房产接管作出安排，国务卿可适时变卖相关房产，并将收益返还派遣国。^③ 这两款规定是美方要求中方闭馆唯一可以依据的现行美国国内法规定。这两款规定仅授权国务卿要求外国使团“放弃对相关不动产的使用”，但未规定美国政府可在闭馆后径行接管馆舍。实践中，美国政府也多次承认外国使领馆闭馆后美国负有“尊重和保护”的义务，^④ 美国司法部门多次强调美国须遵守两公约相关规定。^⑤ 如1961年索马里使馆闭馆后，美国在该馆无人看管的情况下才接管馆舍并随后进行变卖，将收益汇至索马里政府账户。^⑥ 1980年美国同伊朗在德黑兰人质事件后断绝外交关系，美方要求伊方闭馆，但尊重伊方将其在美国馆舍交由阿尔及利亚接管的安排。^⑦ 后来美国因与伊朗矛盾进一步激化而拒绝阿尔及利亚接管，直接接管伊方馆舍并将出租收益全部返还伊方。^⑧ 但此次美方要求中国关闭驻休斯敦总领馆并径行接管馆舍，断然不顾中方是否有意愿将馆舍交由中国驻美国使馆或其他领事馆接管，^⑨ 完全不符合美国国内法。

(四) 中国有权依法反制美国有关违法行径

针对特朗普政府上述无理要求闭馆、剥夺领馆在闭馆后合理期间内仍享有的特权与豁免、不顾中方意愿径行接管馆舍等一系列损害中方正当权益的违法行径，中国为寻求救济，有权援引外交领事法上的对等原则和一般国际法上的反措施规则，要求美方关闭其驻华领馆，这也符合相关国家实践。2020年7月24日，中国外交部通知美国驻华使馆，中方决定撤销对美国驻成都总领

① Ivor Roberts (ed.), *Satow's Diplomatic Practice*, pp. 103–106.

② 22 USC 4305 (b): The Secretary may require any foreign mission to divest itself of, or forgo the use of, any real property determined by the Secretary …… where otherwise necessary to protect the interests of the United States.

③ 22 USC 4305 (c).

④ Presidential Power to Expel Diplomatic Personnel from the United States, Memorandum Opinion for the Deputy Attorney General and the Associate Attorney General, April 4, 1980, <https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/1980/04/31/op-olc-v004a-p0207.pdf> (last visited 26 November 2020).

⑤ *Hegna v. Islamic Republic of Iran*, US Court of Appeals, Seventh Circuit, August 11, 2004, 380 F.3d 1000, 1003.

⑥ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, p. 402.

⑦ A Guide to the United States' History of Recognition, Diplomatic, and Consular Relations, by Country, since 1776: Iran, <https://history.state.gov/countries/iran> (last visited 26 November 2020).

⑧ *Michael Bennett and Linda Bennett v. Islamic Republic of Iran*, US Court of Appeals, Columbia Circuit, Sept. 10, 2010, 618 F.3d 19, 22.

⑨ 中国外交部发言人2020年7月26日发布推特表示，“美方的闯入（中国驻休斯敦总领馆）行为违反了《维也纳领事关系公约》，也违反了……美国《外国使团法》”。

事馆的设立和运行许可,^① 要求美方闭馆,并表示这是对美方行为的依法对等反制。^② 具体而言,中方要求美方关闭其驻华领馆的法律依据有以下五个方面。

首先,对等原则是外交领事法的核心精神和基本原则,构成一项习惯国际法规则。^③ 长期以来,外交领事法是在国家间互派外交领事机构的实践中形成的,与对外交往中讲求对等和互惠保持一致。对等互惠已成为外交领事法适用的重要特点,^④ 也是外交领事法得以执行的重要保障。^⑤

其次,对等原则也是《维也纳领事关系公约》的明文规定。《维也纳领事关系公约》第72条规定,接受国因派遣国对接受国领馆适用本公约之任何规定时有所限制,对同一规定之适用亦予限制。^⑥ 值得注意的是,国际法委员会在起草领事关系公约草案时,为促进公约尽快获得各国认可和生效,特意采取了与起草外交关系公约草案不同的做法,将对等规则从相关条款中删除。^⑦ 但各国在联合国大会磋商和签订该公约时,又将该规则重新纳入公约,凸显了各国重视对等原则在领事法适用中的地位。^⑧

第三,根据一般国际法,国家有权针对他国的国际不法行为采取反措施。国际法委员会编纂的《国家对国际不法行为的责任条款草案》被公认为反映了习惯国际法规则,其中规定,为促进国际不法行为的责任国履行国际义务,有关受害国有权暂不履行其对责任国所负国际义务。在这种情况下,受害国实施的反措施即使未履行相关国际义务,其不法性也应予解除,因为对责任国实施反措施具有正当合理性。^⑨

第四,对等闭馆在相关国际实践中屡见不鲜。如上文所述,2018年美国要求俄罗斯关闭其驻西雅图总领馆,作为回应,俄方对等关闭美国驻圣彼得堡总领馆。^⑩ 1980年,伊朗在德黑兰人质事件中占领了美国驻伊朗使馆,作为报复,美国随后断绝与伊朗的外交关系,并关闭伊朗驻美国使馆。

第五,中国通过两公约规定的措施、美国国内和国际司法机构寻求救济困难重重,对等反制

① 2020年7月24日外交部例行记者会: https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1794237.shtml, 最后访问时间:2020年11月26日。

② 2020年7月27日外交部发言人在例行记者会上表示,“中方要求美方关闭驻成都总领馆并对其进行接管,是对美方关闭中国驻休斯敦总领馆并强行进入其馆舍这一无理行径的正当和必要反应,符合国际法和国际关系基本准则,符合外交惯例”,“美方严重违反国际法和国际关系基本准则,发起政治挑衅在先,中方当然有权作出对等反制,维护中方正当权益”。https://www.fmprc.gov.cn/web/fyrbt_673021/t1801230.shtml, 最后访问时间:2020年11月26日。

③ 国际法委员会有关外交关系公约草案的编纂报告认为,“对等规则在外交关系中普遍适用”。参见 Draft Articles on Diplomatic Intercourse and Immunities with Commentaries, p. 18。

④ 例如国际法院曾判决,历史上即使各国信仰和文化不同,但均根据对等原则遵循保障使领馆馆舍不可侵犯等外交领事法规则,参见 *Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran*, Judgment, I. C. J. Reports 1980, para. 91。

⑤ Eileen Denza, *Diplomatic Law: Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, pp. 1–5。

⑥ 《维也纳领事关系公约》第72条:惟下列情形不以差别待遇论:……接受国因派遣国对接受国领馆适用本公约之任何规定时有所限制,对同一规定之适用亦予限制。

⑦ Draft Articles on Consular Relations with Commentaries, *Yearbook of the International Law Commission 1961*, Vol. II, p. 121。

⑧ Text Prepared by the Drafting Committee in accordance with the Decisions of the First and Second Committees, A/CONF.25/L.11 and Add.1–8, p. 162。

⑨ 国际法委员会《国家对国际不法行为的责任条款草案》第22条:一国不遵守其对另一国国际义务的行为,在并且只在该行为构成……针对另一国采取的一项反措施的情况下,其不法性才可解除。即对一国国际不法行为采取的反措施,可解除行为的不法性。

⑩ Lavrov, “Russia to Close US Consulate in St. Petersburg, Expel 60 Diplomats as Washington did”, <https://www.rt.com/news/422720-russia-us-closes-consulate/> (last visited 26 November 2020)。

才是充分有效的维权途径。相对于美方要求中方闭馆并强行接管馆舍的严重违法程度，如中方仅仅采取宣布美国驻华领事人员不受欢迎等两公约规定的救济措施，明显不能充分维护自身权益，因此这类措施不能成为有效的救济手段。理论上，针对美国违法行径，派遣国有权在美国国内法院起诉。但美国法院多次在判决中确认，美国政府在外交领域有很大自由裁量权，^①《外国使团法》是典型的外交事务立法，对美国政府决定关闭外国使领馆等外交决定，法院基本不予挑战。^②美国司法部法律顾问办公室法律意见曾称，外国使团馆舍享有的美国宪法保护极其有限，行政部门在外交事项中有自由裁量权，不属于法院“可裁量”的事项范畴。^③因此，在此问题上利用美国国内司法手段维护中国的权益根本没有保障。2017年美国强行“接管”俄罗斯驻旧金山总领馆馆舍后，俄方就一度宣称将在美国国内法院提起诉讼，但始终未付诸实施。^④另外，由于美国于2005年退出有关《维也纳领事关系公约》争端解决程序的公约任择议定书，^⑤任何与美国涉及该公约的争端均无法诉诸国际法院予以司法解决。

更何况，即使不作为对等反制措施，中国要求关闭美国驻成都总领馆也有正当合法理由。《维也纳领事关系公约》明确规定，领馆馆舍不得充作与领事职能不相符之用途，不得干涉接受国内政。^⑥2020年7月24日，中国外交部发言人表示，“美国驻成都总领馆一些人员从事与其身份不符活动，干涉中国内政，损害中国安全利益。中方多次提出交涉，美方对此心知肚明。”^⑦美方滥用其领事馆地位，损害中方正当权益，违反了《维也纳领事关系公约》有关领馆职能的规定，中方多次交涉但美方均未改正，在迫不得已的情况下，有权要求美方关闭该馆。

结 语

我国外交和领事关系领域日趋面临复杂形势，新问题、新挑战层出不穷。其一，应对重大国际公共卫生事件需采取的防控措施对外交领事法的解释和适用提出了挑战，以中国为代表的许多国家均努力在维护公共卫生安全与保障外国外交领事人员的特权与豁免之间维持平衡，对外交领事人员采取了必要的防控措施。这些做法已成为国际社会的主流做法，构成防疫形势下外交领事法解释与适用的广泛国际实践，对外交领事法的发展具有重要影响。其二，有关国家无理要求我

① *Regan v. Wald*, 468 U.S. 222, 242 (1984); *Dames & Moore v. Regan*, 453 U.S. 654, 669 (1981); *Palestine Information Office*, 853 F.2d at 937.

② 美国法院极少受理有关《外国使团法》的案件，从目前仅有的几个案例看，美国法院并未挑战美国政府有关外国使团的认定和要求闭馆的决定。

③ *Presidential Power to Expel Diplomatic Personnel from the United States*, Memorandum Opinion for the Deputy Attorney General and the Associate Attorney General, April 4, 1980, <https://www.justice.gov/sites/default/files/olc/opinions/1980/04/31/op-olc-v004a-p0207.pdf> (last visited 26 November 2020).

④ TASS, “Press Review: Russia Set to Sue for Diplomatic Property and What is Trump’s Plan for Syria”, <https://tass.com/pressreview/997187> (last visited 26 November 2020).

⑤ 美国于2005年3月7日向联合国秘书长递交退出该任择议定书的声明，https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=III-8&chapter=3，最后访问时间：2020年11月26日。

⑥ 《维也纳领事关系公约》第55条：一、在不妨碍领事特权与豁免之情形下，凡享有此项特权与豁免之人员均负有尊重接受国法律规章之义务。此等人员并负有不干涉该国内政之义务。二、领馆馆舍不得充作任何与执行领事职务不相符合之用途。

⑦ 2020年7月24日外交部例行记者会：https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1794237.shtml，最后访问时间：2020年11月26日。

国关闭驻外领馆的一系列行径严重违反国际法。如何运用相关国际法规则和原则，特别是外交领事法上的条约规定、对等原则以及国际法上的“反措施”规则有效应对和反制，是我国外交工作面临的新问题。我国宜进一步加强有关外交领事法等国际法研究，坚决依法捍卫我国的主权、安全与发展利益。

Diplomatic and Consular Law in relation to China's Covid – 19 Prevention and Control Measures and US Closure of China's Consular Post

Jia Guide

Abstract: Since the COVID – 19 outbreak, the Chinese government have adopted various prevention and control measures which are also applicable to the diplomatic and consular officers accredited to China. In the light of plain meaning of the rules of international law concerning diplomatic and consular privileges and immunities, their codification history, and related international practices, those measures taken by the Chinese government strike a balance between the privileges and immunities on the one hand, and related public health considerations on the other hand. The measures are thus reasonable and lawful. On July 21th 2020, US abruptly forced China to close its Consulate General in Houston on a short notice of 72 hours. Pursuant to the rules and widespread state practices on diplomatic and consular law, the arbitrary and unreasonable short notice of US demand to close the consulate, the denial of privileges and immunities of the consulate even within the reasonable time after closure, and the taking into custody by US of the premises of the consulate with no regard to the will of China are all grave violations of international law. Chinese side has more than ample legal grounds to take reciprocal countermeasures.

Keywords: Diplomatic and Consular Privileges and Immunities, COVID – 19 Pandemic, Prevention and Control Measures, Closure of Consular Post, Principle of Reciprocity

(责任编辑: 郝鲁怡)