

# 第一章

## 领事和领事关系

## 第一节 领事

### 一、领事的定义及历史沿革

领事 (Consuls) 在当代是派遣国根据两国协议派驻接受国执行领事职务、在接受国内保护派遣国及其国民 (包括法人) 权利和利益的政府官员。“Consul”这一称谓在不同历史时期和不同国家有不同的含义和内容。在古代罗马共和国时期指每年选举产生的两个执政官 (即元首) 的头衔。在古代英国法中指伯爵的头衔。在中世纪后期意大利、法国、西班牙等地中海沿岸国家的商业城镇中,指外国商人推选作为解决其商业纠纷的仲裁人,即“法官领事”或“商人领事”。1799~1804 年法兰西共和国时期,指三个主要执政官的头衔。在近代国际关系中指一国派驻另一国某地区或城市中代表本国政治、经济和法律利益并为本国国民服务的国家代表。由于近代及至当代各国领事实践千差万别,国际上未给领事一词以统一的定义。《奥本海国际法》称“领事是委派国为了各种目的,但主要是为了本国商务和航海利益驻在外国的国家代表”。《简明不

列颠百科全书》称领事是“国家任命的政府官员，其职责是保护本国公民在外国的权益，关照他们的商务，并办理签证、护照等例行事务”。《韦伯斯特辞典》、《布莱克法律辞典》、《牛津法律辞典》、《国际公法和平法和国际组织术语手册》等辞书广泛采用领事是派遣国的“国家代表”（a state agent）或“政府官员”（a public officer）的观点。1982年苏联《国际法辞典》称，“领事——派遣国经接受国明示同意委任驻接受国某地区的国家官员，以保护该地区内派遣国及其法人和公民的利益，促进两国政治、经济、科学、文化和其他方面关系的发展，调查并报告接受国该地区内的经济状况和社会政治发展情形”。在欧洲大陆颇具影响的奥地利菲德罗斯《国际法》认为，“领事是由派遣国任命而由接受国许可的派遣国的机关，以执行一些个别的公务上的职能，以及保护派遣国在接受国内的国民的权利”。日本国际法学会编写的《国际法辞典》也称，领事是“主要为保护本国和本国国民在驻在国商业、经济上的利益，由国家任命的驻外机构”。《维也纳领事关系公约》称国家派驻外国的领事为“领事官员”，分为总领事、领事、副领事或领事代理人四个等级，包括领馆馆长在内。中国的国际法学者给领事的定义为，“领事是一国为了实行其对外政策，经另一国同意派驻在另一国一定地点，以便在该国一定区域内执行领事职务的人员”。由上述可见，在当代国际关系中，“领事”一词可泛指领馆馆长、领事官员和领馆，又可特指第二级领事官员的衔名。在本书中，“领事”一词，除上下文中特有说明外，均指这一含义。

## 二、领事的职类和等级

（一）领事的职类 按照《维也纳领事关系公约》和世界各国普遍的领事实践，领事的职类（*Categories of Consular Officers*）分为职业领事与名誉领事。

1. 职业领事 职业领事（*Career consuls*）指由国家或政府委任并派遣执行领事职务的职业官员，同名誉领事相对称。职业领事原则上总是派遣国国民；受过专业培训，具备派遣国国内法所规定的资格和条件；属国家行政编制的官员，由政府支付薪金；在任职期间只能专职从事领事工作，不应在接受国内为私人利益从事任何专业或商业活动。国际公约和领事条约给予职业领事以符合其身份的充分的领事特权与豁免，以确保其能代表本国执行领事职务。职业领事又称派任领事（*Consules missi*）、专业领事（*Professional consuls*）、受薪领事（*Salaried consuls*）等。《维也纳领事关系公约》则使用职业领事官员（*Career consular officers*）的称谓。职业领事是现代领事制度中的核心和主流。世界上绝大多数国家一般倾向于向重要的港口、贸易中心或重要地区派遣职业领事。国际条约、领事条约等文件中有关领事和领事制度内容的规定，凡未特别注明系指或包含名誉领事的，均系指职业领事。《维也纳领事关系公约》的主要内容是对职业领事制度、职业领事官员和以职业领事官员为馆长的领馆的特权与豁免做出全面系统的规定，为世界上包括中国在内的绝大多数国家承认并采纳。中国国内法律法规和政府指令中有关领事的规定，除上下文另有说明外，均指职业领事。中国和其

他一些国家迄今只派遣职业领事

2. 名誉领事      名誉领事 (Honorary consuls) 指由国家或政府在接受国某一地区当地居民中选任的以执行一定领事职务的兼职人员, 同职业领事相对称。名誉领事同早期的领事有许多类同之处根据传统的概念, 名誉领事与职业领事不同, 可以是派遣国国民, 或者接受国国民, 或者第三国国民; 一般不要求经过特别的职业培训, 不属国家编制的官员; 通常不领取政府薪金, 而是从办理领事事务收取的规费和服务费中提取报酬; 在接受国内, 一般可以同时为私人利益从事任何专业或商业活动; 国际公约和一些双边领事条约给予名誉领事有限的特权与豁免, 以确保其有效地执行被授权的领事职务, 同时防止其利用领事特权与豁免为个人谋利益。名誉领事又称选任领事 (Consules electi)、兼职领事 (Non-career consuls)、商人领事 (Consuls merchants)、不受薪领事 (Unsalariated consuls) 等。《维也纳领事关系公约》中使用名誉领事官员 (Honorary consular officers) 的称谓。名誉领事是现代职业领事在特定情况下的替代或补充像荷兰、芬兰、瑞士、英国、巴西等许多国家无力在世界众多港口或贸易中心派遣职业领事的情况下, 则选任名誉领事承办有限的、但是不可或缺的领事业务, 在接受国代表派遣国提供和加强领事服务。世界各国没有统一的名誉领事制度, 对名誉领事制度的规定因各自的传统和习惯不同而各有不同。

《维也纳领事关系公约》第三章对名誉领事制度、名誉领事官员和以名誉领事官员为馆长的领馆所享有的特权与豁免做出具体规定, 供公约成员国任意选用, 对规范名誉领事制度起了积极的推动作用。各国可自由决定是否委派或

接受名誉领事官员。

(二) 领事的等级      关于领事的等级 (Classes of Consuls) , 按照《维也纳领事关系公约》的规定和世界各国普遍的领事实践, 领事官员分为总领事、领事、副领事和领事代理人四个等级, 但并不限制任何缔约国对馆长以外的领事官员设定衔名之权各国既可采用上述四级领事官员的衔名, 也可采用其本国法律规章规定的任何其他衔名, 诸如副总领事、代理领事、助理领事、准领事、领事随员、随习领事、主事随员、主事学习员、主事、领事秘书、随习主事、译员等。《维也纳领事关系公约》生效后, 各国给予领事官员的衔名也逐渐趋向统一。在实践中, 各国派出领事官员使用的衔名, 以《维也纳领事关系公约》规定的四级领事官员的衔名为多。对于使用该公约规定之外的领事官员衔名, 以接受国承认和接受为限。中国国内法规定并承认或接受的各级领事官员为: 总领事、副总领事、领事、副领事、领事随员或者领事代理人。

现将各国通常派遣任用的各级领事官员介绍如下:

1. 总领事      总领事 (Consuls - general) 是第一等级、也是最高等级的领事官员。总领事一般担任总领事馆馆长, 负责一个较大而重要的领区的工作; 有时还领导领区内本国的领事馆、副领事馆、领事代理处或领事办事处的工作。。有时总领事除担任一个总领事馆的馆长外, 还兼任驻另一国或几个国家的总领事。例如, 中国驻苏黎世总领事兼任驻列支敦士登总领事。总领事还是大使馆执行领事职务的最高一级的官员。在此情况下, 一般由负责此项工作的公使或参赞兼任总领事。例如, 中国政府派往驻美

国、加拿大、澳大利亚等大使馆负责领事工作的参赞兼任总领事。有的国家是由大使兼任总领事的，例如比利时驻华大使就兼任总领事。《维也纳领事关系公约》、中国同外国签订的领事条约和中国国内法都确认总领事为最高一级领事官员。中国派遣并接受担任领馆馆长的总领事，或外交官兼任总领事

2. 副总领事 副总领事 (Deputy Consuls – general, or Vice Consuls – general) 是在一些国家的领事官员制度中位于总领事之后的一级领事官员，派往总领事馆担任馆长的助手，协助馆长工作。在领馆馆长不能执行职务或缺位时，可被授权暂时代理领馆馆长的职务。《维也纳领事关系公约》中没有明确列出副总领事的衔名。中国同意大利、阿根廷、巴基斯坦和老挝等国签订的领事条约规定，副总领事为位于总领事之后的一级领事官员。《中华人民共和国领事特权与豁免条例》中也确认副总领事这一地位。在实践中，中国、泰国、伊朗、俄罗斯、德国、美国、加拿大、澳大利亚、新西兰等许多国家都委派并接受副总领事。

3. 领事 领事 (Consul) 是位于总领事或副总领事之后的一级领事官员。在总领事馆内，领事作为总领事或副总领事的助手，分管某一方面的工作，承担分派的领事职务，例如商务领事、科技领事、文化领事、教育领事等。在领事馆内，领事可任馆长领事或非馆长领事。在《维也纳领事关系公约》规定的四级领馆馆长中，领事是第二级领馆馆长的衔名。

4. 副领事 副领事 (Vice-consuls) 是在领事官员制度中位于领事之后的一级领事官员。副领事可以担任副

领事馆馆长；或者担任总领事馆或领事馆中总领事或领事的助手，承办具体领事职务，例如担任翻译、签证官员或护照官员等。《维也纳领事关系公约》、中国同外国签订的双边领事条约和中国国内立法都确认副领事这一地位。在实践中，包括中国在内世界上大多数国家都接受或派遣副领事。只有少数国家将副领事的名称专用为名誉领事的衔名。

5. 领事随员 领事随员 ( *Consular attaché* ) 是指一些国家领事官员制度中位于副领事之后的一级领事官员，协助领事或副领事承办一定的领事职务，例如承办护照、签证、公证认证等事务。《维也纳领事关系公约》中未明确列出领事随员的衔名。中国同意大利、阿根廷、巴基斯坦、蒙古、老挝等签订的领事条约规定，领事随员为位于副领事之后的一级领事官员。《中华人民共和国领事特权与豁免条例》也确认领事随员这一地位。在实践中，包括中国在内世界上许多国家都承认并派遣领事随员，只有少数国家不承认也不接受领事随员这一职衔。

6. 领事代理人 领事代理人 ( *Consular agents* ) 是指在领事官员制度中位于副领事之后的一级领事官员。按照《维也纳领事关系公约》规定，领事代理人可为第四等级的领馆馆长，也可为非领馆馆长的领事官员；各国可自由决定是否设定或承认由派遣国并未派为领馆馆长的领事代理人主持的领事代理处；对此种领事代理处执行职务的条件，以及主持代理处的领事代理人可享有的特权与豁免，由派遣国与接受国协议决定。

关于领事代理人的地位，不同的国家、不同的历史时期，有不同的规定。一些国家的领事条约，如 1958 年苏

联德国领事条约、1959 年中苏（联）、中捷（克斯洛伐克）领事条约、1959 年苏联奥地利领事条约等，根本不承认领事代理人为职业领事官员。有的国家将领事代理人的名称专用于名誉领事的衔名在承认领事代理人为职业领事官员的国家中，对领事代理人的职务、训练、报酬、管辖、国籍和任命方式等方面的规定，更类似名誉领事，而不同于职业领事。一般来说，领事代理人可以在接受国从事其他营利职业，不必事先接受领事业务的训练，仅执行某种授权的领事职务，以收费而不以薪给的方式取得报酬，本人可为任何国家的国民。他们处于行使监督权的领馆的直接管辖之下，由外交部根据有关领馆的推荐任命根据 1951 年《英国和法国条约》、1955 年《法国和意大利条约》和《法国和瑞典条约》规定，领事代理人可以是派遣国、接受国或者第三国的国民，“经接受国同意由行使监督权的领事发给委任证书”予以任命，可以在接受国从事营利的其他职业。在美国，领事代理人由国务卿根据监督领馆的推荐任命，以协助具有地区管辖的领馆（监督领馆）执行某些法律和条例所规定和授权的有限的领事职务；领事代理人根据业务的重要性，工作的分量和所获得的薪俸分为三个等级，在主管领事直接监督下工作；领事代理人是为特定地区的特定任务而任命的，不可转任；应优先任命有资格的美国公民，在没有美国公民的情况下，也可任命非美国公民为领事代理人中国在 1979 年加入《维也纳领事关系公约》前，不承认领事代理人为领事官员；在加入该公约后，中国同外国签订的领事条约和《中华人民共和国领事特权与豁免条例》都承认领事代理人为一级职业领事官员。但是中国未派遣也未接受外国派遣领

事代理人。

7. 主事      主事 (Chanceliers) 是一些国家派往驻外使领馆中承办文秘、档案及行政事务的官员。在中国, 1916 年公布的《外交官领事官官制》及 1930 年公布的《驻外使领馆组织条例》中规定, “大使馆使领馆设主事一人至三人, 总领事馆领事馆设主事一人或二人, 承长官之指挥, 分掌档册登载缮定, 及庶务事项”; 1934 年中央政府外交部规定, “驻外各使领馆, 应指定主事一人, 办理该馆会计出纳庶务, 及其他杂务等项”。中华人民共和国成立后, 驻外使领馆中不设主事一职, 有关事务由使领馆的有关行政技术人员承办。

8. 随习领事      随习领事 (Pupil consuls) 是一些国家驻外领事官员的衔名, 其地位位于副领事之后。在中国, 1916 年公布的《外交官领事官官制》和 1930 年公布的《驻外使领馆组织条例》规定, 随习领事为位于副领事之后的第四等级领事官; 总领事馆、领事馆和副领事馆可酌情委派随习领事一人或二人; “随习领事承长官之指挥, 分掌文书及调查事项”。中华人民共和国成立后, 中国外交部曾向驻外领馆委派过随习领事, 不久即废除这一衔名。

9. 领馆秘书      领馆秘书 (Secretaries of consular post), 亦称领事秘书 (Consular secretaries), 指一些国家派往其驻外领馆中担任一定领事职务的官员。1926 年《苏联领事章程》规定, 领馆秘书为苏联国家公务人员, “各级领馆秘书负总领事馆、领事馆或副领事馆办公室之全责”, 凡遇有领事患病或离馆时, “则代理各该馆领事的职务”。1976 年《苏联领事章程》规定, 苏联驻外领馆中

的领馆秘书属领事官员。中国不派遣这一衔名的领事官员。

## 第二节 领事关系

### 一、领事关系概述

**领事关系** (Consular Relations) 指一国官员被允许在另一国领土上代表国家行使领事职务所形成的两个国家之间关系的总称。这是国与国官方进行经常联系的一种形式，协商解决涉及两国国家利益及国民人身财产权利和利益问题的重要渠道。

(一) 领事关系的建立 根据国际法和国际领事实践，具有国际法主体资格的主权国家才有能力建立相互间的领事关系。国与国之间建立领事关系可通过不同的方式：(1) 双方就建立领事关系达成协议。中国 1971 年同圣马力诺和 1995 年同摩纳哥公国建立领事关系时都是经过双方政府谈判达成协议而建立的。(2) 两国同意建立外交关系就意味着同意建立领事关系。中国同绝大多数国家在建立外交关系的同时也就建立了领事关系，无须做出特别声明或另订协议。(3) 在同意建立外交关系的同时另订协议建立两国领事关系。中国政府同美国政府通过谈判同意于 1979 年 1 月 1 日起建立外交关系，同时又于 1 月 31 日谈判达成关于相互建立领事关系和开设总领事馆的协议。中国上述领事实践符合《维也纳领事关系公约》的规

定，根据国家主权平等的原则，领事关系应当建立在平等互惠的基础上。

(二) 领事关系的发展 两国在未建交之前建立的领事关系是两国间惟一经常性的国家关系，是两国官方进行经常联系的一种形式，为两国建立外交关系疏通道路。在这种情况下，领事关系构成外交关系的初步。1971年中国同圣马力诺建立了领事级正式关系随着两国友好交往的发展，从1991年7月15日起，中、圣两国将领事级正式关系升格为大使级外交关系两国建交后的领事关系，表现为两国互派领事官员在对方领土上执行领事职务，一般形式为大使馆设立领事部或指派外交官执行领事职务；两国政府（或经过大使馆）通过谈判达成协议互设领馆；视领事工作需要，在总领事馆或领事馆所在地以外设立领事馆或副领事馆、领事代理处或开设作为领馆组成部分的办事处；签订双边领事条约和各项专门领事协定；进行领事磋商，安排主管领事务的高级官员互访，及时解决两国领事关系中发生的问题，调整和发展双边领事关系。。在国家实践中，上述各项活动是适应两国发展外交关系的需要并往往配合重大的外交行动而进行的。领事官员在执行领事职务时，应尊重接受国的法律规章，通过各种形式的友好交流活动，加强同领区地方当局的联系，介绍本国的方针政策，增进双方的了解和友谊，促进两国在政治、经济、贸易、科学、文化、教育、旅游等方面的合作与交流，在大使馆指导下，为推动两国国家关系的全面发展服务。在两国保持外交关系的情况下，领事关系是外交关系不可缺少的组成部分。

(三) 双边领事关系的联系渠道 双边领事关系的联系渠道有：中央领事机关的相应官员互访，定期或不定期地进行两国政府间的领事磋商；中央领事机关同派遣国使馆领事官员的沟通、联系和交涉；派遣国领馆和领事官员同领区当局的沟通、联系和交涉。在特殊情况下，派遣国领馆和领事官员可同接受国中央当局联系。

领事磋商 (Consular Consultations) 是两国政府之间在中央领事机关 (领事司) 的级别上就两国领事关系中实际存在的问题举行定期或不定期会晤和商谈。磋商的目的在于交流情况，交换意见，寻求解决问题的办法；检查两国有关条约和协议执行情况，加强合作和交流，及时调整两国领事关系，为发展两国国家关系消除误会、清除障碍、疏通渠道。每次领事磋商的级别 (领事司司长或副司长)、时间和地点由双方通过外交途径商定领事磋商是两国政府间协商解决涉及公民和法人实际利益问题的有效途径，为各国政府所重视。中国已同俄罗斯、蒙古、朝鲜、韩国、日本、缅甸、哈萨克斯坦、土耳其、沙特阿拉伯、匈牙利、波兰、德国、澳大利亚、加拿大、美国等国建立了领事磋商渠道。

(四) 领事关系的中止和断绝 当两国外交关系恶化时，往往导致两国领事关系的恶化。1960年中国和印度以及1978年中国和越南两国关系恶化时，都导致双方关闭领馆和撤走领事官员。关闭领馆是两国领事关系恶化的重要标志，是两国关系中一项具有重大政治意义的外交行动；在这种情况下，往往导致两国中止或在事实上部分

中止领事关系，但仍可保持着外交关系。当两国中断外交关系时，往往也撤领闭馆中断领事关系。但是，两国断绝外交关系并不当然断绝领事关系。在断绝外交关系的情况下，保持一定水平的领事关系是两国外交关系的一种延续，有利于双方处理两国间的问题；但是否保留领事关系，由当事国决定在国际关系中，一些国家因财政困难等内部原因决定暂时闭馆或撤馆，同因两国关系恶化而撤馆在性质上根本不同。

（五）领事关系在国际关系中的作用 在当代，领事关系是国家处理对外关系的重要手段。国家根据政治、经济的利益和外交政策的需要决定建立、发展、调整、维持或终止领事关系。国家在领事关系中的重要举措（如设馆、撤领、提升或降低领馆级别等）在国际关系中都具有重要的政治意义。

在国际关系中，涉及领事关系最具有政治敏感性的问题是建立领事关系是否构成对接受国国家或政府承认的问题。传统国际法对此并无明确规定，《维也纳领事关系公约》只对具有国际法主体资格的主权国家之间的领事关系做了规定，也无涉及承认问题。一些国家在不同历史时期基于不同的政治经济利益和外交政策的需要有着不同的领事实践，国际法学者也无一致意见。一种观点认为，由于领事任命只是为了工商航海利益，而且只有地方的重要性而无政治后果，因此某国派领事到一个新成立的一个区域去执行职务，并不构成对该新成立国家的间接承认。另一种观点认为，派遣国正式任命而接受国发给领事证书接纳一名领事的事实即构成双方的间接承认。还有一

种观点认为，派遣国单纯的留置或更换领事而未正式请求接受国颁发领事证书的行为，并不构成承认。另外，在国际关系中还有的国家允许一个本国尚未完全承认的国家派驻领事来代表该国利益，以此与被完全承认的建交国家相区别。以上各种观点和国家实践，都反映了关系国政治经济利益的需要。中国坚决反对任何同中国建立外交关系的国家同台湾当局建立包括领事关系和互设领馆在内的官方关系和进行官方往来。1992年初，由于同中国建交的拉脱维亚与台湾当局签署了“关于建立领事关系的联合声明”并允台在其首都开设“总领事馆”，中国政府对此提出强烈抗议并决定将中华人民共和国大使馆暂时撤出拉脱维亚，停止官方往来。1994年拉脱维亚政府同中国政府签署了“关于两国关系正常化的联合公报”，承诺不和台湾建立官方关系和进行官方往来，中拉关系实现正常化，拉台“领事关系”即行终止。在当代，领事关系在国际关系中起着重要的政治作用，是国家调整和发展对外关系的重要手段。

## 二、中外领事关系简介

### （一）清朝时期的中外领事关系

1. 鸦片战争前的中外领事关系      在很长的历史时期内，中国是个自足自给的中央集权的封建帝国。中国的封建统治者对外国人基本上采取开放和容纳的政策，不仅允许中国人学习和吸纳外来文化，而且以皇帝恩准的方式赋予外国人以必要的权利，允许外国人与中国通商，到中国旅游、朝圣、留学，在中国定居并同中国人通婚等，同

时对他们加以保护。但是，16 世纪西方列强向东方实行殖民主义扩张时，到中国沿海和边境进行海盗活动和野蛮掠夺，迫使中国人改变了对外国人的态度。1517 年，八艘配备武器的葡萄牙船闯入广东珠江口，开炮示威，强占屯门；“筑室立寨”“剽劫行旅”“杀人抢船，势甚猖獗”，直至 1521 年，明朝宫廷派兵才把这些强盗赶走。此后，葡萄牙人又闯到福建的泉州、福州和浙江的宁波等地进行海盗活动，均遭到明朝官军的打击。1571 年，西班牙人占领菲律宾，残酷屠杀在马尼拉的中国人；1584 年西班牙人甚至扬言，派 5000 名西班牙人就可以征服中国。俄国在 16 世纪末和 17 世纪初武力征服西伯利亚东部各民族后，继续向南扩张，企图吞并中国黑龙江流域，遭到清朝官方的抵抗和遏制。17 世纪初，荷兰人攻占澳门未遂，又侵扰厦门，强占澎湖列岛和台湾。1637 年，英国人也驱炮舰到中国，炮击虎门炮台。曾任驻华公使的美国作家霍尔康（Chester Holcombe）在他 1910 年所著的《中西关系概况》一书中，曾这样谴责 16~17 世纪西方人在中国沿海所犯下的暴行：“……这些所谓和平商业的开拓者的所作所为，说不上像友好的文明人，而只能说是海盗行径。他们不仅理应为帝国（指当时的中国——引者注）所拒绝，而且简直该被中国当局动手消灭掉。这些人不断骚扰中国南部海岸，抢劫、破坏城镇，几十、几百地杀死无辜的男女和儿童，然后‘和平地’扬长而去。或者，他们登上大陆，强迫中国人给他们筑堡垒，以最粗野的兽性掳走妇女，抢夺当地人的所有财物，践踏了人道和文明的一切准则。”由于西方殖民主义者的海盗行径和炮舰政策，迫使中国当局改变了对西方人的看法和政策，采取严格防

范措施，实行海禁和“闭关锁国”政策。为保护本国人民的安全和利益，中国当局对西方殖民主义国家要求派驻官员、开放口岸、发展贸易等一概加以拒绝。随着国势的安定，清朝统治者于 1685 年（康熙二十四年）下令开放海禁，指定广州、漳州、宁波、云台山等四个地方为对外通商口岸。1689 年 8 月，清廷与俄国签订的《尼布楚条约》中也规定开放两国的边境口岸进行贸易。然而，面对西方列强疯狂的掠夺和扩张，清廷在与西方国家的贸易和交往中仍然采取一系列的防范和限制措施。例如，开放的四个通商口岸中，后来只限广州一地同外国通商，而且规定外国商人只能同官方指定的商行进行交易。这引起了西方殖民主义国家的强烈不满。他们在其“炮舰政策”一时不能得逞的情况下，就企图借助派遣领事等办法以冲破清廷的限制。例如，1719 年 5 月，俄国派遣伊兹玛依洛夫率团来华，打算与清廷签订商约，建立领事机构，派遣常驻领事官员。该团成员一等秘书劳伦特·朗克就是俄国政府拟派驻中国的总领事，但是，清廷未予承认和接受，只称他为“事务官”。1722 年 5 月，中国与俄国发生边境纠纷，清廷即把劳伦特·朗克驱逐出境。1836 年英国委派义律为广州“领事”。清廷虽然同意义律管辖在广州的英国商人和水手，称他为英国在华的商务总监督，但是不承认他为领事。另据外国的一些资料记载，法国和美国也曾向广州派遣过“领事”，但是当时中国官方未承认他们的“领事”身份，也不承认他们为外国国家或政府派遣的“正式代表”，只承认他们为商人，不能直接与中国官方接洽事务。由此可见，在鸦片战争之前，中国未正式与外国建立领事关系。