

“一带一路”背景下中国与沿线国家间 简化认证要求问题研究

——以《海牙取消认证公约》和欧盟第2016/1191号条例为参考

连俊雅*

摘要：中国与“一带一路”其他沿线国家签发的公文书只能在较有限的范围内相互免除认证。中国的认证程序繁琐、耗时长、费用高，有碍“一带一路”战略目标的实现。《海牙取消认证公约》采用的“一步式”附加证明书制度以及欧盟第2016/1191号条例规定的直接取消特定文书认证要求，为中国促进与其他沿线国家间公文书流动提供有益的借鉴。为确保“一带一路”战略的顺利实施，中国须顺应国际潮流，积极考虑加入《海牙取消认证公约》；应尽快采用电子认证书和电子登记备案系统以提高认证效率、降低认证成本和增强辨别公文书真伪的能力；应与其他沿线国家逐步签订取消涉及公民民事关系状况的公文书认证要求的协定。

关键词：“一带一路”战略 公文书流动 认证 《海牙取消认证公约》 欧盟第2016/1191号条例

随着“一带一路”战略的稳步推进，中国与沿线国家间的民商事交往在广度和深度上都不断强化。在沿线国家间人员频繁往来和投资贸易活动积极开展的同时，大量涉外公证文书（以下简称公文书）^① 需要从一国转递到另一国出示和使用。按照国际惯例和司法实践，这些公文书均需办理外交或领事认证（以下简称认证），^② 以便不被文书接收国怀疑其签名、印章的真实性而影响其域外法律效力。然而，中国当前的认证存在程序繁琐、耗时长、费用高的问题，不仅增加外交或领事机构的工作量，还加重公文书使用单位或个人的负担，有碍“一带一路”战略中“政策

* 武汉大学国际法研究所博士生。本文是教育部人文社会科学重点研究基地重大研究课题“一带一路倡议与法律合作研究”（项目批准号：16JJD820009）的中期成果之一。

① 文书，包括以个人名义签署的文件和所有官方文件，如出生证、结婚证、学历证、原产地证、商业发票等。本文所指的文书一般为涉外公证文书。

② 值得注意的是，除涉外公证文书外，一国的外交或领事机关也可对其他官方文书直接进行认证。例如，中国的外交或领事机关也可对某些未经公证的文书直接进行认证，这些文书主要包括中国有关部门出具的出生证明、死亡证明、免疫证书、健康证明书、结婚证明书、产地证明、发货清单、海关发票、商品检验证书、检疫证明书、毕业证书、学位证书、航海日志、货物进口证明等。另外，中国领事司在实践中也曾对有关行政机关签署并盖章的文书直接予以认证，而不事先经过公证。例如，中国在1990年向日本要求引渡劫机犯张振海时，按照日本法律，中国需向日本提供证明张振海犯罪的证据，有关证据就是由中国公安部有关部门盖章并由有关负责人签字后直接送交外交部领事司进行认证的，未经过公证程序。徐宏：《国际民事司法协助》，武汉大学出版社2006年版，第97页。

沟通、设施联通、贸易畅通、资金融通、民心相通”目标的实现。因此，简化或取消公文书认证要求实现公文书在国家间自由流动，是“一带一路”战略顺利实施的重要保障。本文基于中国与其他沿线国家间公文书流动的现状，对存在的问题和困境加以分析，并结合海牙国际私法会议和欧盟的先进经验，提出完善建议，以期对促进中国“一带一路”战略的实施有所裨益。

一 中国与“一带一路”其他沿线国家间公文书流动的现状与困境

认证，是指一国的外交、领事机关及其授权机构在公证文书或其他官方文书上确认公证机关、“相应机关”^①或者认证机关的最后一个签名或印章属实的行为。^②认证的目的是为了使其已由本国签发的公文书能为他国所承认，或者使已由他国签发的公文书能在本国使用。认证过程一般为，先由公文书签发国的外交、领事机关或其授权机构对公文书上公证机关的签名或印章进行认证，再由公文书接收国驻该国使领馆对公文书签发国的外交、领事机关或其授权机构的签名或印章进行认证。

值得注意的是，认证并不是确定公文书内容真实性的决定性环节。一国签发的公文书能否为外国所承认和使用则由该外国法决定。原因在于，认证只是对内国公证机关或“相应机关”以及外国的外交、领事机关及其授权机构的印章或签名真实性的证明，并不涉及公文书的实质内容。公文书的内容是否属实，是否与其签发国法律相符，主要取决于签发国公证机关或“相应机关”的审查和证明。^③

（一）大部分公文书需经认证

在经济全球化趋势进一步加强的背景下，“一带一路”沿线国家均面临日益增长的认证需求。例如，马来西亚于2015年共认证了约30万份公文书；菲律宾于2015年共认证了约122万份公文书。^④为了在一定程度上行使把关职能，维护本国公文书的权威性，一些沿线国家的法律中尚未有简化或免除外国公文书认证要求的规定，例如伊朗和菲律宾。但是，许多沿线国家已加入简化认证程序以促进公文书自由流动的国际性公约。具体而言，在“一带一路”战略涉及的66个国家^⑤中，

① “相应机关”出具的某些官方文书，如主管当局或司法机关签发的文件、政府部门的行政文书等，通常被视同公证文书，由一国的外交或领事机关直接进行认证。

② 孙劲：《免除认证问题研究》，载《中国国际私法与比较法年刊》1998年卷，第64页。

③ 参见孙劲：《免除认证问题研究》，第65页。

④ See the Permanent Bureau of Hague Conference of Private International Law, “Synopsis of Responses to the Questionnaire of April 2016 Relating to the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalization for Foreign Public Documents”, adopted on Apr. 2016, <https://www.hcch.net/en/publications-and-studies/details4/?pid=6454&dtid=33> (last visited Dec. 22, 2016).

⑤ 中国和东亚的蒙古，东盟10国（新加坡、马来西亚、印度尼西亚、缅甸、泰国、老挝、柬埔寨、越南、文莱和菲律宾），西亚18国（伊朗、伊拉克、土耳其、叙利亚、约旦、黎巴嫩、以色列、巴勒斯坦、沙特阿拉伯、也门、阿曼、阿联酋、卡塔尔、科威特、巴林、希腊、塞浦路斯和埃及的西奈半岛），南亚8国（印度、巴基斯坦、孟加拉、阿富汗、斯里兰卡、马尔代夫、尼泊尔和不丹），中亚5国（哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、土库曼斯坦、塔吉克斯坦和吉尔吉斯斯坦），独联体7国（俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、格鲁吉亚、阿塞拜疆、亚美尼亚和摩尔多瓦）和中东欧16国（波兰、立陶宛、爱沙尼亚、拉脱维亚、捷克、斯洛伐克、匈牙利、斯洛文尼亚、克罗地亚、波黑、黑山、塞尔维亚、阿尔巴尼亚、罗马尼亚、保加利亚和马其顿）。值得注意的是，除了中国香港和澳门特别行政区外，中国尚未加入该公约。

有34个^①沿线国家已加入当前得到最为广泛适用的1965年《关于取消要求外国公文书认证的公约》(以下简称《海牙取消认证公约》)。此外,部分沿线国家^②还加入或签署了简化认证程序的区域性条约、协定。例如,1993年《关于司法协助和民事、家庭、刑事案件的法律关系的条约》^③规定,该条约范围内的所有公文书均免于认证,包括免除《海牙取消认证公约》要求出具的附加说明书,并且关于公民身份的翻译文书也免于上述两种形式的认证;《简化欧盟境内公文书出示要求以促进公民自由流动的2016/1191条例》(以下简称欧盟第2016/1191号条例)^④规定,在该条例适用范围内免除成员国间的认证程序以及附加证明书的出具。

然而,中国均未加入上述国际性和区域性条约,因此无法享受上述国际公约和区域性协定、条例所规定的免除认证的权利。另外,尽管中国共与46个国家签订了领事条约、协定及近100个中外双边司法协助协定,^⑤但是除与少数国家签订的双边民商事司法协助协定中包含简化或取消公文书认证要求的条款外,尚未与任何国家签订互免认证的双边或多边条约、协定。这意味着,中国与“一带一路”沿线国家之间的公文书流动在多数情况下需经过较为复杂的认证过程。在简化公文书认证要求方面,中国与“一带一路”其他沿线国面临复杂、不均衡的局势,情况不容乐观。

(二) 有限范围内免除公文书认证要求

为了减少外交和领事机构的工作量以及减轻公文书使用者的负担,有些国家自20世纪50年代起就开始探索如何简化或免除认证要求。认证要求的免除问题是认证制度的一项重要内容。^⑥外国使领馆认证是内国公文书在外国使用的唯一要求。理论上,一国公文书只要经外国使领馆认证即可在该外国使用,内国外交或领事机构的认证并不是必须的。^⑦因此,本文讨论的简化认证要求,主要指免除外国使领馆认证程序。

在认证要求免除问题上,与国家间一般要求的互惠不同,各国往往以单方的行为免除认证要求。^⑧在“一带一路”沿线国家中,斯洛伐克就单方面免除了中国签发往其国内使用的各类公文

① 包括蒙古、文莱、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦、巴林、以色列、阿曼、印度、阿尔巴尼亚、亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、波黑、保加利亚、克罗地亚、捷克共和国、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、马其顿、摩尔多瓦、黑山共和国、波兰、罗马尼亚、俄罗斯、塞尔维亚、斯洛伐克、斯洛文尼亚、土耳其、乌克兰。

② 例如亚美尼亚、白俄罗斯、波黑、保加利亚、克罗地亚、塞浦路斯、捷克、爱沙尼亚、格鲁吉亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、黑山共和国、罗马尼亚、斯洛伐克和斯洛文尼亚。

③ 签署国包括立陶宛、白俄罗斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、摩尔多瓦、俄罗斯和乌克兰。

④ Regulation (EU) 2016/1191 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 On Promoting the Free Movement of Citizens by Simplifying the Requirements For Presenting Certain Public Documents in the European Union and Amending Regulation (EU) No 1024/2012.

⑤ 参见《民商事司法协助概况》,司法部网, http://www.moj.gov.cn/sfxjlxz/content/2014-12/17/content_58905482.htm, 最后访问时间:2016年11月16日。

⑥ 孙劲:《免除认证问题研究》,第65页。

⑦ 实践中,也有些国家法律明文规定本国外交领事机关并不认证本国有关证书或官方文书,而由外国使领馆直接认证。如韩国和葡萄牙等国就无领事司认证,而由外国驻该等国家使领馆索取公证处等的印章以做认证。因此,只免除领事司认证而不免除使领馆认证是没有意义的。孙劲:《免除认证问题研究》,第66页。

⑧ 参见孙劲:《免除认证问题研究》,第67页。

书的认证；越南也在其法律规定中免除了特定类型的外国公文书的认证^①。不过，上述国家的单方行为并不能决定对方是否给予其同等的对待。例如，中国至今尚未单方给予外国免除认证要求的优待，也未因其他国家单方给予免除中国签发的公文书认证要求的优待而相应地免除该国公文书在中国使用的认证要求。^②

除少数“一带一路”沿线国家单方免除认证要求外，许多沿线国家通过加入或签订双边或多边司法协助公约、协定来免除特定范围内互涉公文书认证要求。例如，中国加入的1965年《关于向国外送达民事或商事司法文书和司法外文书公约》（以下简称《海牙送达公约》）免除了域外送达请求书认证程序的要求，^③以及1970年的《关于从国外调取民事或商事证据的公约》（以下简称《海牙取证公约》）免除了域外取证请求书认证程序的要求。^④另外，中国与24个“一带一路”沿线国家^⑤签订了双边民商事司法协助协定，其中涉及到免除公文书认证条款的司法协助协定有22个。^⑥上述条款有两种规定形式：一种是直接以“认证的免除”作为该条款名称，如《中华人民共和国和新加坡共和国关于民事和商事司法协助的条约》第21条^⑦的规定；另一种是以“文书/文件的效力”作为名称，如《中华人民共和国和蒙古人民共和国关于民事和刑事司法协助的条约》第7条^⑧的规定。上述免除认证要求的规定无疑会给司法协助带来便利，但其适用范围较为严格。具体而言，上述条约所指的免除认证要求的公文书限于缔约国司法机关和其他主管民事或刑事案件的机关签发的用于司法协助的文件，且需通过条约规定的中央机关予以转递。^⑨

① 根据越南的法律法规，下列外国公文书是免于认证的：1. 经授权的越南人和外国机构之间直接或通过外交途径递交的材料或公文；2. 根据越南和外国共同加入的国际条约规定或依据互惠原则免于认证的公文书。

② 参见孙劲：《免除认证问题研究》，第67页。

③ 第3条：依文书发出国法律有权主管的当局或司法助理人员应将符合本公约所附范本的请求书送交文书发往国中央机关，无须认证或其它类似手续。

④ 第3条：请求书应载明：

- （一）请求执行的机关，以及如果请求机关知道，被请求执行的机关；
- （二）诉讼当事人的姓名和地址，以及如有的话，他们的代理人的姓名和地址；
- （三）需要证据的诉讼的性质，及有关的一切必要资料；
- （四）需要调取的证据或需履行的其他司法行为。

必要时，请求书还应特别载明：

- （五）需询问的人的姓名和地址；
- （六）需向被询问人提出的问题或对需询问的事项的说明；
- （七）需检查的文书或其他财产，包括不动产或动产；
- （八）证据需经宣誓或确认的任何要求，以及应使用的任何特殊格式；
- （九）依公约第九条需采用的任何特殊方式或程序。

请求书还可以载明为适用第11条所需的任何资料。

不得要求认证或其他类似手续。

⑤ 包括蒙古、新加坡、泰国、老挝、越南、哈萨克斯坦、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦、吉尔吉斯斯坦、土耳其、阿联酋、科威特、希腊、塞浦路斯、埃及、俄罗斯、乌克兰、白俄罗斯、波兰、立陶宛、匈牙利、波黑、罗马尼亚、保加利亚。

⑥ 中国与阿联酋、科威特两国的民商事司法协助协定未涉及认证的免除问题。

⑦ 第21条：认证的免除——在适用本条约时，缔约一方法院或其他主管机关制作或证明的文件和译文，如经正式盖章，则无须任何形式的认证。

⑧ 第7条：文书的效力——缔约一方主管机关根据本国法律制作或证明的文书，无需认证，即可在缔约另一方境内使用。

⑨ 参见孙劲：《免除认证问题研究》，第68页。

总而言之，中国与“一带一路”其他沿线国家签发的公文书只能在十分有限的范围内互免认证，而大部分公文书仍需经过繁琐的认证程序。

二 简化或免除认证要求、促进公文书流动的国际经验

在国际民商事交往日益频繁的今天，大量公文书需要到国外使用，而繁琐的公文书认证程序不仅增加了外交和领事机构的工作量，还给公文书使用者带来极大不便。因此，越来越多的国家希望简化或免除认证程序，促进公文书在国家间的快速转递。在国际公约方面，1965年的《海牙取消认证公约》将多重、连锁的传统认证程序简化为“一步式”证明程序，成为当前国际社会上得到最为广泛适用地简化认证要求的国际公约。除此之外，海牙国际私法会议所制定的其他关于国家间司法合作的公约中，也有很多包含取消特定类型公文书认证要求的条款。例如，1965年的《海牙送达公约》取消了域外送达请求书认证的要求；1970年的《海牙取证公约》取消了域外取证请求书认证的要求；1980年的《国际诱拐儿童民事方面的公约》取消了公约范围内公文书认证要求；^① 2005年的《选择法院协议公约》取消了包括请求承认和执行外国法院判决的公文书在内的公文书的认证要求。^② 此外，很多双边或多边区域性条约也包含了免除了特定类型公文书的认证要求。例如，国际民事身份委员会于1977年9月15日通过的《雅典公约》规定，缔约国签发的有关民事身份关系的公文书^③无论其用途为何均无需认证；欧洲理事会于1968年6月7日通过的《关于取消使领馆人员出具的文书认证要求的伦敦公约》规定免除使领馆人员出具的公文书的认证要求；^④ 南方共同市场于1992年6月27日通过的《关于民事、商事、劳动和行政事务的司法合作和协助的拉斯莱纳斯议定书》规定免除依据该议定书转递的公文书的认证要求；欧洲共同体成员国（欧盟前身）于1987年5月25日通过的《取消欧洲共同体成员国间文书认证的布鲁塞尔公约》免除了成员国间有关公文书的认证要求。^⑤ 再者，欧盟在司法合作领域也制定了一系列涉及取消有关公文书认证要求的指令、条例，如2000年12月22日通过的欧盟第44/2001号条例——《关于民商事案件管辖权和判决承认与执行规则》，2003年11月27日通过的欧盟第2201/2003号条例——《关于婚姻和父母责任事项的管辖权和判决的承认和执行条例》，2007年11月13日通过的欧盟第1393/2007号条例——《关于成员国对在民事或商事中司法及司法外文书的服务以及废除理事会第1348/2000号条例》，2001年5月28日通过的欧盟第1206/2001号条例——《关于成员国法院间民商事取证合作第1206/2001号条例》，2008年12月18日通过的欧盟第4/2009号条例——《关于赡养义务的决定的管辖权、适用法律、认可和强制执行以及有关事项的合作条例》以及2016年7月6日通过的欧盟第2016/1191号条例——《简化欧

① 第23条：本公约所载有关文件无需经过认证或类似手续。

② 第18条：无需认证根据本公约发出或者转递的所有文件应免除认证或者任何类似手续，包括附加证明书。

③ 包括婚姻状况、自然人的家庭状况、国籍、居住地。

④ 以下国家的大使馆和领事馆无需认证收入证明：奥地利、塞浦路斯、法国、德国、英国（包括曼岛）、希腊、爱尔兰、列支敦士登、卢森堡、挪威、荷兰（包括荷属安的列斯群岛和阿鲁巴岛）、波兰、葡萄牙、捷克共和国、摩尔多瓦共和国、西班牙、瑞典、瑞士、土耳其。

⑤ 值得注意的是，尽管该公约尚未生效，但是7个成员国（比利时、塞浦路斯、丹麦、法国、意大利、爱尔兰和拉脱维亚）已经批准并且已在实践中加以运用。

盟境内公文书出示要求以促进公民自由流动的2016/1191条例》。

鉴于《海牙取消认证公约》和欧盟第2016/1191号条例在简化和取消认证要求以及促进国家间公文书自由流动方面取得的成功，笔者对其主要内容予以概括和介绍，以期对促进中国与“一带一路”沿线国家间公文书快速转递有所裨益。

（一）采用“一步式”附加证明书制度的《海牙取消认证公约》

在传统认证模式下，由一国签发的公文书，如需在另一国使用，需要经过繁琐及耗时的认证程序，这种认证程序给国际民商事交往带来极大不便。为解决这一问题，应欧洲理事会的请求，海牙国际私法会议主持并通过了《海牙取消认证公约》，以促进国家间公文书的自由流动。截止2016年11月8日，《海牙取消认证公约》共有112个缔约国。世界银行和国际商会都强调该公约在推动国际贸易和投资发展方面的重要作用，并建议非缔约国早日加入该公约。另外，根据海牙国际私法会议2012年调查问卷显示，从附加证明书所认证的公文书种类和数量来看，认证公民事务关系状况的公文书数量最多。^①可见，《海牙取消认证公约》在促进国家间人员快速转递公文书和方便公民生活方面具有十分重要的作用。

《海牙取消认证公约》的主要内容可概括为如下几点：

1. 附加证明书制度是核心所在

传统认证程序一般分为三个步骤：公文书签发国的公证机关公证——内国领事司认证——公文书接收国的外交或领事机关认证。相比而言，《海牙取消认证公约》通常只需要两个步骤：文书签发国的公证机关公证——缔约国指定的主管机关出具附加证明书。^②可见，主管机关出具附加证明书相当于内国的领事司认证，取消了文书接收国的外交或领事机关认证环节。另外，为了保障附加证明书制度的充分有效实施，该公约不仅详细规定了附加证明书的格式和要求，提供了附加证明书样本，还制定了一系列相关规则，如各缔约国应向公约保存机关告知其所指定的主管机关，建立登记本或索引卡记录所签发的证明书。新推出的电子附加证明书项目^③和电子登记系统不仅确保公约能够满足互联网时代的发展需求，还提高缔约国出具附加证明书的效率并增强其安全性。

2. 附加证明书制度只适用于四类公文书

《海牙取消认证公约》第1条第2款规定，该公约适用范围内的“公文书”是指以个人名义签署的文件外的所有官方文件。具体包括以下四类：（1）由一国的机关或某法院或法庭的官员签发的文件，其中包括由检察官、法院书记员或司法执行员签发的文书；（2）行政文书；（3）公证文书；（4）对个人以私人身份签署的文件的官方证明，例如对某个文件的注册或其存在的事实进行记录的官方证书，以及对签字的官方和公证证明。但是，公约并不适用于以下两

① 参见李智颖：《详解令人崩溃的跨国文书认证程序及一个可能的解决方案》，<http://victory.itslaw.cn/victory/api/v1/articles/article/a83dc174-3344-43d7-a8c8-3525e298ec94>，最后访问时间：2016年12月19日。

② 附加证明书，指符合公约所附示范格式的，由文书发出国主管机关签发的，放在文书或“文书附页”上的附加意见证书，用于证明文书上的签名、印章或戳记的真实性。

③ 电子附加证明书实验项目（e-APP）由海牙国际私法会议和美国国家公证协会共同开展，以促进电子附加证明书（e-Apostilles）的签发和能够在线检验附加证明书真伪的电子登记系统（e-Registers）的使用。鉴于该项目的成功，该项目的名称于2012年1月被改为电子附加证明书项目。在2012年11月的会议中，海牙特别委员会肯定了电子附加证明书项目自2009年以来在促进公约的有效、安全运用中所取得的瞩目成就。

类公文书：(1) 由外交或领事机关出具的公文书；(2) 与商业或海关事务直接有关的行政文书。然而，不适用该公约并不意味着仍需办理认证。根据国际惯例，这两类公文书无论在驻在国还是在本国，都可以直接使用，无需办理任何认证手续，因而也就不存在取消认证的问题，更不必适用公约规定的附加证明书制度。^①

3. 公文书的承认适用公文书接收国法律

《海牙取消认证公约》规定，附加证明书效力仅限于其所证明的公文书来源的真实性，并不涉及公文书的实质内容。因此，公文书是否被认可、接受和具有证明力则由文书接收国的国内法判定。^②

4. 附加证明书只能由缔约国指定的主管机关签发

《海牙取消认证公约》第6条规定，缔约国应指定有权签发附加证明书的主管机关，并将指定的主管机关及其随后的任何变化均通知荷兰外交部。由此可见，该公约适用范围内的附加证明书只能由缔约国指定的主管机关签发。然而，《海牙取消认证公约》对于主管机关的设置、数量以及组织形式并未作出规定，留由缔约国自主决定。

5. 附加证明书制度的适用具有一定的选择性

《海牙取消认证公约》第3条第2款和第8条规定，如果根据公文书接收国现行的法律、法规或司法实践，或者根据两个或两个以上缔约国间的协议，已进一步简化认证程序，或者免除了公文书认证要求，那么就不再适用附加证明书制度。可见，该公约并不禁止缔约国采取更为简便的认证程序，并鼓励缔约国尽可能简化对外国公文书的认证手续，不使缔约国因加入了该公约而使本来更为简便的程序复杂化。所以，对于采用了更为简便的认证程序的缔约国而言，附加证明书制度具有一定的选择性。

因此，鉴于该公约在简化公文书认证程序和促进公文书快速转递上的成功经验，中国与“一带一路”沿线国家即使不能短时间内免除互涉公文书的认证要求，也可采取加入该公约的措施或采纳公约中的相关规定简化认证程序，尤其是去除外国使领馆认证环节，促进国家间公文书的快速转递。

(二) 免除认证要求的欧盟第2016/1191条例

目前，欧盟境内大约1200多万居民在其国籍国外的其他成员国学习或工作，这通常需要将本国签发的相关公文书在另一成员国出示和使用。^③《海牙取消认证公约》的缔约国覆盖了整个欧盟成员国，已经简化了公文书认证程序。然而，欧盟2007年发布的一项调查显示，当公文书接收国的有权机关对另一成员国签发的公文书的真实性存在怀疑时，其较难与该公文书签发国主管机关联系以验证真伪。^④原因在于，缔约国未做到有效保存记录附加证明书出具情况的登记本或索引卡，且主管机关之间缺少通过电子邮件或其他网络手段有效验证证明书真实性的途径。此外，尽管《海牙取消认证公约》允许采用电子附加证明书，但没有免除认证程序，仍使公文书使用者承

① 参见孙劲：《免除认证问题研究》，第72页。

② Hague Conference on Private International Law, *A Handbook on the Practical Operation of the Apostille Convention* (Hague: Hague Conference on Private International Law, 2013), p. 10.

③ Nic Copeland, “Free Movement of Public Documents”, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130523/LDM_BRI\(2013\)130523_REVI_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130523/LDM_BRI(2013)130523_REVI_EN.pdf) (last visited Dec. 10, 2016).

④ Jacob van de Velden, “The Use of Public Documents in the EU”, adopted on Jul. 2007, http://ec.europa.eu/civiljustice/news/docs/study_public_docs_synthesis_report.pdf (last visited Dec. 21, 2016).

受一定的负担。另外,“欧洲晴雨表”于2010年进行的一项调查显示,73%的欧盟公民认为很有必要采取措施促进欧盟成员国间公文书的快速转递。虽然欧盟法中也有许多法律条款意在减轻公文书使用者的负担,且还有相关的判例予以支持,如 *Eftalia Dafeki v Landesversicherungsanstalt Württemberg* 案,^① 但这些规定呈现碎片化,尚未形成完整的法律框架体系,也难以真正满足欧盟境内居民自由流动的需求。为此,欧盟于2016年7月6日通过了欧盟第2016/1191号条例。该条例取消了成员国间的认证程序以及《海牙取消认证公约》规定的附加证明书制度,确保实现真正意义上的欧盟境内居民自由流动。据估计,取消认证和附加证明书制度以及相关经核准的翻译文本和副本将会给欧盟每年节省2亿欧元至3.3亿欧元的开支。^② 这为中国与“一带一路”沿线国家间实现人员自由往来提供了良好的范本。

欧盟第2016/1191号条例的主要内容可概括为如下几点:

1. 免除认证要求是该条例的核心所在

相比《海牙取消认证公约》,欧盟第2016/1191号条例取消了所有形式的认证程序,包括附加证明书制度。具体而言,该条例第4条规定,当一成员国的居民向另一成员国递交其所属国签发的属于本条例范围内的公文书或经核准的副本时,公文书接收国的主管机关不得再要求进行任何形式的认证程序或类似程序(similar formality)。如果欧盟居民请求签发该条例范围内公文书的附加证明书以在另一成员国使用时,公文书签发国的主管机关应采用适当方式告知该当事人无需提交附加证明书。若该当事人坚持要求出具附加证明书,该条例也允许该主管机关予以出具。为有效检验公文书真伪和防止公文书造假,该条例第14条规定成员国之间应建立有效的行政合作机制。具体而言,当公文书接收国对公文书的真实性存在合理怀疑时,可通过现有的欧盟内部市场信息系统(the Internal Market Information System, IMI)与公文书签发主管机关取得联系,或者可将公文书与即将在该信息系统中建立的数据库中的公文书进行比对以验明真伪。

2. 免除认证范围限于涉及欧盟境内居民自由流动权的公文书

欧盟第2016/1191号条例第2条规定了取消认证要求的公文书范围,即涉及欧盟居民自由流动权利的包含证明书、公证书、判决书等类型的公文书。具体而言,这类公文书包括出生证明、存活证明、死亡证明、姓名、婚姻关系(包括缔结婚姻能力和婚姻状态)、离婚或合法分居或婚姻无效、注册的伴侣关系(包括注册伴侣关系的能力和注册伴侣关系状态)、伴侣关系解除或合法分居或伴侣关系无效、亲属关系、收养、居住地或惯常居所地、国籍、无犯罪证明以及作为欧盟议会或居住地所在国市政部门候选人的权利或为其投票的权利在内的公文书。值得注意的是,该条例不适用于个人签发的和非欧盟成员国签发的上述公文书。

3. 公文书的承认仍适用公文书接收国法律

欧盟第2016/1191号条例第2条第4款强调,该条例只涉及公文书来源的真实性问题并不证

① See Case C-336/94. 本案是关于在德国工作的希腊人是否可享受德国社会保险福利的案件。欧盟法院判决,尽管欧盟法并未规定一成员国的行政和司法机关应将其他成员国出具的关于公民事身份的公文书与其国内出具的公文书法律地位相等同,但是实践中若欧盟居民不提供其国籍国出具的有关其民事身份的公文书,则无法行使自由流动权利。同样,在决定在国籍国外的成员国工作的欧盟居民是否也享有社会保险福利权时,该成员国的有关社会保险机构和法院必须接受其他成员国出具的关于该雇员民事身份的证明书或类似文件,除非有证据证明该公文书的真实性存在严重问题。

② Nic Copeland, “Free Movement of Public Documents”, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130523/LDM_BRI\(2013\)130523_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130523/LDM_BRI(2013)130523_REV1_EN.pdf) (last visited Dec. 10, 2016).

明这类公文书内容的真实性及法律效力。因此，由欧盟成员国依据其国内法来决定是否认可另一成员国签发的公文书的内容和法律效力。例如，一成员国签发的结婚证不需要出具附加证明书或经过其他认证程序而可直接被另一成员国作为真实公文书接收，但是否认可该结婚证的内容及其法律效力则取决于该接收国国内法的规定。

4. 采用多语种表格尽可能免除翻译负担

欧盟第 2016/1191 号条例第 10 条规定，各成员国在签发公文书时应使用多语种标准表格，免除将公文书翻译并对翻译件进行认证的麻烦。具体而言，公文书签发机关在填写多语种表格时必须采用其所在国的官方语言或者官方语言之一，或者即使以非官方语言填写但被其他欧盟成员国所接受。这些多语种表格反映公文书的主要内容，^① 承担翻译的功能。当事人提交附有多语种表格的公文书就不能再被要求提交翻译件，因此在一定程度上免除公文书使用者翻译的负担。但是，公文书接收国的主管机关有权决定多语种表格中所提供的信息是否足够使其承认该公文书。

三 促进中国与“一带一路”其他沿线国家间公文书自由流动的建议

认证程序的复杂程度直接影响跨国人员交往和国际投资贸易的效率。随着全球化程度的加深和“一带一路”战略的稳步推进，中外人员交往及经贸往来规模不断扩大，跨国公文书往来日益频繁，中国的公文书认证数量与日俱增。数据显示，2014 年中国共办理涉外认证 121 万份，比 1990 年增加了 40 倍。^② 这意味着外交、领事机关及其授权机构每天需办理 3000 多份公文书的认证。然而，中国尚未加入《海牙取消认证公约》。另外，尽管中国与“一带一路”沿线国家加入或签订的多边或双边司法协助条约中也包含了免除公文书认证要求的条款，但是适用范围十分狭窄。加之，中国现有的认证程序繁琐、耗时长，难以满足“一带一路”战略下沿线国家间人员频繁往来和跨国投资贸易活动开展的需求。相比而言，外国在探索简化或免除认证方面积累了丰富的经验并取得良好成效，为中国实现与“一带一路”沿线国家间公文书自由、快速转递提供了借鉴经验。例如，欧盟成员国之间签订了关于取消公文书认证的 100 多个双边协定和 25 个多边协定，且其成员国均为《海牙取消认证公约》的缔约国。尽管如此，欧盟又于 2016 年通过了第 2016/1191 号条例，在涉及欧盟居民自由流动权的公文书范围内直接免除所有形式的认证要求。在“一带一路”战略实施的新形势下，中国需要在认清本国认证的现状与困境基础上，借鉴国际社会的先进经验，进一步简化或取消认证程序并扩大其适用范围，通过促进公文书的快速转递来推动中国与沿线国家间人员和资本的快速转递，确保“一带一路”战略目标的实现。

（一）中国关于认证的现状与困境

1. 中国的认证实现从“全面实体审核”到“核心利益审核”的转变

中国认证大致经历了三个阶段。具体而言，第一阶段为全面审查阶段：1955 年《领事认证

① 每一份多语种表格中需要包含如下内容：表格的抬头；签发表格的法律依据；表格签发的成员国；“重要告知”栏；“签发国告知”栏；标题及其代码编号；“签名栏”。

② 胡美东：《外交部颁布〈领事认证办法〉：促进领事认证工作法治化》，人民网，http://cnews.chinadaily.com.cn/2015-12/28/content_22842228.htm，最后访问时间：2016 年 12 月 21 日。

暂行办法》规定，凡公文书内容违反中国政策、法令或危害中国国家利益者，一律拒绝认证。第二阶段放弃全面审查阶段：受1961年《海牙取消认证公约》的影响，中国外交部于1962年对认证的审查原则进行了修改，即除文件内容明显损害中国国家利益^①不予认证外，一般都予以认证。第三阶段为核心利益审核阶段：2016年通过的《领事认证办法》^②规定，认证机构办理认证时不得损害国家利益和社会公共利益。由此可见，中国的认证实现了从“全面实体审核”到“核心利益审核”的转变过程。^③另外，中国的认证在实践中甚至有所突破，例如为变性人的“性别鉴定书”办理认证。^④

2. 中国关于免除认证的法律规定较少

中国尚未加入《海牙取消认证公约》。中国尚未与任何国家签订互免认证的双边条约或协定。中国加入的《海牙送达公约》和《海牙取证公约》分别取消了域外送达请求书和域外取证请求书的认证要求。此外，尽管中国所签订的部分双边民商事司法协助条约中含有“免除认证”的条款，但是其适用范围仅限于用作司法协助的公文书。国内法方面，中国有近60部法律、法规、行政法规、司法解释等包含了认证要求。其中，关于认证程序规定最为详细的是自2006年3月1日起施行的《中华人民共和国公证法》和自2016年实施的《领事认证办法》。总而言之，无论是中国送至外国使用或者外国送至中国境内使用的公文书，一般都需按中国规定的连锁认证程序办理认证。

3. 中国认证程序繁琐、耗时长且费用高

按照国际惯例和司法实践，中国签发的公文书在送往外国使用前，一般应先办理中国外交部领事司或外交部委托的地方外事办公室的认证，再根据公文书接收国和其驻华使领馆的要求，办理该国驻华使领馆的认证，即“双认证”。例如，由中国有关单位/机构签发的、准备在新加坡使用的公文书认证程序为：（1）将公文书交由中国当地公证处公证；（2）将公证后的公文书交由省、市的外事办公室认证；（3）经省、市外事办公室认证后，再送交新加坡驻华使、领事馆认证。但是，也可能无需办理外国驻华使领馆的认证，公文书接收国即可接受该公文书，即“单认证”，但这种情况极少。同样，外国签发的公文书在送往中国内地使用之前，一般需要在其本国办理公证和认证手续后，再由中国驻该国使领馆办理认证。例如，由新加坡签发的、准备在中国内地使用的公文书认证程序为：新加坡有关单位/机构签发的非官方文件，如宣誓书、声明书、委托书等，需要先将有关公文书拿到公证员律师处办理公证，然后将公证书送至新加坡法律学会办理认证，或者新加坡有关单位/机构签发的官方公文书，如结婚证、出生证、无犯罪记录证明等，直接由新加坡外交部进行认证，最后均送到中国驻新加坡大使馆进行认证。由此可见，中国现行法律规定的认证程序较为繁琐、复杂。但是，近年来中国的认证实践对传统的“三部曲”也有所突破，如2004年中国驻欧洲某领事馆曾为欧洲某国际组织出具的“收入证明”办理认证，

① 例如出现“两个中国”“香港殖民地”或“满洲”等字样。

② 《领事认证办法》已于2015年11月6日经国务院批准，自2016年3月1日起施行。

③ 参见任正红：《穿越“文书签证”，感悟“领事认证”》，载《世界知识》2015年第23期，第62—63页。

④ 2001年，中国公民Y先生在泰国接受了“不可恢复的男变女的性别重建”手术。2002年，为向其中国内地原户籍所在地公安部门申办户籍资料的更改，Y先生持M国J州当地医院出具的、经州务卿认证的“性别鉴定书”，向中国驻M国L市总领事馆申办领事认证。考虑到中国法律对自然人接受“变性”手术无禁止性规定，而且在中国内地的司法实践中已有先例可循，从“人本”的角度出发，总领事馆应Y先生的申请为其“性别鉴定书”办理了领事认证，也开创了办理此类领事认证的先河。许育红：《当代中国领事认证若干问题的实证研究》，载《武大国际法评论》2011年第2期，第351页。

以便于在欧洲委员会任职的 F 国某公民来中国办理收养儿童手续。^①

另外，中国内地签发的需要在外国使用的公文书认证的时间和费用为：经公证过的公文书单认证所需时间约 4 个工作日，每份商业类公证书和民事类公证书认证分别需要 100 元^②和 50 元费用；双认证则需要约 10 个工作日，每份商业类公证书认证需 210 元^③以及民事类公证书认证需花费 160 元。^④ 对于外国签发的需要在中国使用的公文书的时间和费用为：中国驻外使领馆认证一般需要 4 个工作日，而认证的费用，以中国驻新加坡大使馆为例，财产商业类认证每份约 291 元，民事类认证每份约 145 元。由此可见，每份公文书认证环节至少需要 10 个工作日，成本 200 元左右，给公文书使用者带来较大的时间和经济负担。

（二）简化中国的认证程序的建议

根据上文分析，无论是从“一带一路”战略的顶层设计和总体规划，还是从“一带一路”沿线国家间人员和投资贸易往来对公文书认证的现实需求以及从中国目前办理的认证数量和投入的外交资源来看，中国现有的多重、繁琐、高昂的认证方式亟需改善。^⑤ 另外，在当前国际社会纷纷简化或免除认证程序的背景下，中国的认证模式显然不合时宜。结合中国的认证现状及国际社会经验，笔者建议中国积极考虑加入《海牙取消认证公约》，尽快采用电子认证和登记系统，以及与“一带一路”沿线国家商签免除特定类型公文书认证要求的双边或多边协定。

1. 积极加入《海牙取消认证公约》

《海牙取消认证公约》是当前最为重要且得到最广泛适用的简化公文书认证要求的国际公约，在推动国际投资贸易发展和国家间人员自由往来方面发挥重要作用。目前，已有 34 个“一带一路”沿线国家是该公约的缔约国。与此同时，其他许多沿线国家也正在准备加入《海牙取消认证公约》。例如，伊朗政府已签署《海牙取消认证公约》，并交付其议会进行表决，有望近期得到批准；马来西亚处在批准加入《海牙取消认证公约》的阶段；菲律宾也正处在批准《海牙取消认证公约》的阶段，贝尼奥·阿基诺三世已于 2011 年 9 月 30 日签署加入该公约并有望近期得到国内立法机构的批准。

① 2004 年 3 月，中国驻 S 总领馆致国内有关部门的明传内容如下：在欧洲委员会任职的 F 国公民 MARCHORY 到中国驻 S 总领馆办理收养材料的领事认证，其中的《经济收入证明》因由欧洲委员会出具而不能办理 F 国外交部的认证。欧洲委员会给中国驻 S 总领馆的照会称，由国际组织出具的文书（证明、证书等）不必办理 F 国外交部的认证。欧洲委员会是目前欧洲最大的多边区域组织（至 2004 年止）有 45 个成员国，总部设在 S 市，与中国驻 S 总领馆长期保持良好的友好合作关系。但我不是该组织的成员，也不是观察员。该组织与欧盟无隶属关系。2004 年 3 月 9 日，国内有关部门就上述事宜答复中国驻 S 总领馆：根据国际惯例，一国驻外国的外交、领事代表机构通常只对驻在国外交或其授权机构认证过的文书进行领事认证，对国际组织出具的文书进行领事认证的做法尚不多见。但鉴于本案中欧洲委员会有较强的影响力及其与中国驻 S 国总领馆的长期友好合作关系，且文书内容并不违反中国法律及有关政策，在向该委员会索取有关签字、印章备案后，可为当事人办理有关文书的领事认证。证词为：“兹证明前面文书上欧洲委员会的印章及 × ×（职衔）× × × 的签名属实。”尽管从实践上，一国驻外国的外交、领事代表机构只对驻在国外交或其授权机构认证过的文书进行领事认证，但是理论上并不禁止一国驻外国的外交、领事代表机构对国际组织出具的文书进行领事认证。许育红：《领事认证案例浅析（四）可否为国际机构出具的文书办理领事认证》，载《中国公证》2005 年第 10 期，第 53 页。

② 如未经特指，均指人民币。

③ 包括外交部认证费（100 元）和外交部代办费（60 元）和使馆领馆认证费（如新加坡 50 元人民币）。

④ 包括外交部认证费（50 元）和外交部代办费（60 元）和使馆领馆认证费（如新加坡 50 元）。

⑤ 参见李智颖：《详解令人崩溃的跨国文书认证程序及一个可能的解决方案》，<http://victory.itslaw.cn/victory/api/v1/articles/article/a83dc174-3344-43d7-a8c8-3525e298ec94>，最后访问时间：2016 年 12 月 19 日。

中国加入《海牙取消认证公约》和采取“一步式”的附加证明书制度，是顺应时代潮流的举动。由于历史原因，《海牙取消认证公约》已适用于中国的香港和澳门特别行政区。加之，中国加入的《海牙送达公约》《海牙取证公约》以及签订的双边民商事司法协助协定均有免除认证要求的规定，为加入《海牙取消认证公约》积累了丰富的实践经验。

若加入《海牙取消认证公约》，中国需要解决的主要问题为主管机关设置问题、出具附加证明书的时间和费用问题以及与现有法律体系的兼容性问题：

(1) 签发附加证明书的主管机关的设置

依据《海牙取消认证公约》的规定，负责签发附加证明书的主管机关的职能主要包括三项，核实公文书来源的真实性，出具附加证明书并予以登记备案。《海牙取消认证公约》并未规定主管机关的设置、数量及组织形式，而由缔约国自主决定。实践中，有的国家设置单一主管机关，有些国家则按公文书的性质或公文书签发地点设置多个主管机关。当前，中国的认证由外交部领事司或外交部委托的地方外事办公室的认证，符合多个主管机关的设置形式。考虑到《海牙取消认证公约》在中国的并入性问题，笔者建议保留现有的认证机关设置形式，仍由外交部领事司或外交部委托的地方外事办公室在其职责范围内签发附加证明书。

(2) 签发附加证明书的时间和费用问题

《海牙取消认证公约》对于签发附加证明书所需的时间和费用也均未作出规定。因此，中国需要结合本国现有的认证规定和实践，参考该公约缔约国的实践，制定出合理的认证时间和费用标准。对于认证时间问题，由中国内地签发的需要到其他国家使用的公文书进行认证至少需要10个左右工作日的时间。若加入《海牙取消认证公约》，出具附加证明书的时间相当于单认证的时间，只需要4个工作日。若采用电子附加证明书，则认证时间将大为缩短。据2012年海牙国际私法会议调查问卷的反馈显示，16个国家表示证明书可在1个小时内完成，5个国家可在2小时内完成，11个国家在当天可以完成，另有16个国家表示在第二个工作日前即可完成。^①因此，在加入《海牙取消认证公约》后，中国将认证时间缩短至两个工作日以内是较为合理的。

关于认证费用，由于加入《海牙取消认证公约》后减少了由外国驻华使馆认证程序，所以相关的费用也可以得到节省。这意味着，文书使用者可节省包括外交部代办费（60元）和使馆领馆认证费（如新加坡为50元）在内的费用，只需缴纳50至100元的费用。另外，根据对海牙国际私法会议关于费用问题所作的问卷调查，在38个给予答复的国家中，有30个国家采取收费制度，且各国平均每份证明书费用约为120元。由此可见，若中国采用附加证明书形式认证，其费用远低于收费公约缔约国的平均水平，因而可以保持当前收费标准。值得注意的是，取消外国驻华使馆认证并不会影响中国国内的认证收入，但取消中国驻外使馆的认证会在一定程度上影响中国的认证收入。不过，这部分减少的收入会得到更好地弥补，因为可以预见中国国内签发的证明书数量将远远高于加入公约之前签发的认证书数量。

(3) 加入《取消认证公约》与现有法律体系的兼容性问题

目前，中国近60部法律、法规、行政规章、司法解释等规定了外国公文书需要进行“使领

^① See the Permanent Bureau of Hague Conference of Private International Law, "Synopsis of Responses to the Questionnaire of January 2012 Relating to the Hague Convention of 5 October 1961 Abolishing the Requirement of Legalisation for Foreign Public Documents", adopted on Jul. 2013, https://assets.hcch.net/upload/wop/2012apostille_pd03.pdf (last visited Dec. 22, 2016).

馆认证”。

首先，在法律规定方面，主要是2012年修正的《中华人民共和国民事诉讼法》（以下简称《民事诉讼法》）和1998年修正的《中华人民共和国收养法》（以下简称《收养法》）。《民事诉讼法》第264条^①规定，在中国没有住所的外国当事人签署的授权委托书需要经所在国公证并经中国驻该国使领馆认证，或者按照中国与该国订立的有关条约中约定办理证明手续。因此，《民事诉讼法》与《海牙取消认证公约》不存在法律冲突。《收养法》第21条^②规定，外国人在中国收养子女所提供的由其所在国有权机构出具的相关证明材料应当经其所在国外交机关或者外交机关授权的机构认证，并经中华人民共和国驻该国使领馆认证。该条款没有提及中国与该国所在国签订相关条约的情况。虽然收养关系属于民商事法律关系，但是外国人提交的证明材料需要办理认证属于行政手续，因而不能适用《民法通则》第142条^③的规定，所以与《海牙取消认证公约》存在法律冲突。考虑到《收养法》于1991年制定，当时未能考虑到中国将来加入简化认证要求的公约情形，且此后只于1998年进行了修正，显然有些条款不合时宜。因此，在中国加入《海牙取消认证公约》后，《收养法》第21条需要修正，可增加“或者履行中华人民共和国与该所在国订立的有关条约中规定的证明手续后，才具有效力”的条款。同样，与《收养法》相关的行政法规也需要进行相应的修正，如《华侨以及居住在香港、澳门、台湾地区的中国公民办理收养登记的管辖以及所需要出具的证件和证明材料的规定》。另外，多数司法解释^④和部门规章^⑤已规定，对于外国公文书的认证要求，中国缔结或者参加的国际条约或者外交部另有规定的除外，所以与《海牙取消认证公约》兼容。而少数未对上述情形作出规定的司法解释、部门规章则需要予以修正，但这种修正不会造成重大原则性困难，也不会给当事人和相关部门的工作带来额外负担。

其次，《海牙取消认证公约》只是简化了认证程序，并不涉及公文书的实质法律效力，不会给中国有关机构增加额外的义务。采用公约中规定的附加证明书制度，仍能保证中国认证主管部门行使把关职能，不会造成重大原则性困难，^⑥还有助于减轻外交或领事机关的工作压力，真正

① 《民事诉讼法》第264条规定：在中华人民共和国领域内没有住所的外国人、无国籍人、外国企业和组织委托中华人民共和国律师或者其他代理人代理诉讼，从中华人民共和国领域外寄交或者托交的授权委托书，应当经所在国公证机关证明，并经中华人民共和国驻该国使领馆认证，或者履行中华人民共和国与该所在国订立的有关条约中规定的证明手续后，才具有效力。

② 《收养法》第21条规定：外国人依照本法可以在中华人民共和国收养子女。

外国人在中华人民共和国收养子女，应当经其所在国主管机关依照该国法律审查同意。收养人应当提供由其所在国有权机构出具的有关收养人的年龄、婚姻、职业、财产、健康、有无受过刑事处罚等状况的证明材料，该证明材料应当经其所在国外交机关或者外交机关授权的机构认证，并经中华人民共和国驻该国使领馆认证。该收养人应当与送养人订立书面协议，亲自向省级人民政府民政部门登记。

收养关系当事人各方或者一方要求办理收养公证的，应当到国务院司法行政部门认定的具有办理涉外公证资格的公证机构办理收养公证。

③ 《民法通则》第142条规定：涉外民事关系的法律适用，依照本章的规定确定。

中华人民共和国缔结或者参加的国际条约同中华人民共和国的民事法律有不同规定的，适用国际条约的规定，但中华人民共和国声明保留的条款除外。中华人民共和国法律和中华人民共和国缔结或者参加的国际条约没有规定的，可以适用国际惯例。

④ 例如2016年的《最高人民法院关于审理发生在我国管辖海域相关案件若干问题的规定（二）》〔法释〔2016〕17号〕第9条。

⑤ 例如2016年的《领事认证办法》第19条和第20条；2014年的《食品药品行政处罚程序规定》〔国家食品药品监督管理总局令第3号〕第24条。

⑥ 参见徐宏：《国际民事司法协助》，第100页。

聚力于行使外交和领事职能,还为当事人节省认证时间和费用。具体而言,中国当前国内的认证包含三个步骤,公文书公证——本国领事司认证——外国驻华使馆认证。若加入《海牙取消认证公约》,中国的认证程序将被简化为两个步骤,公文书公证——本国主管机关出具附加证明书(相当于本国的领事司认证),减少了由外国驻华使馆认证程序。再次,值得注意的是,《海牙取消认证公约》不仅不禁止缔约国根据公文书接收国现行的法律、法规或司法实践,或者根据两个或两个以上缔约国间的协议,采取更为简便的认证程序,还鼓励缔约国尽可能简化对外国公文书的认证手续。因此,加入《海牙取消认证公约》并不会对上文所提及的中国已缔结或加入的简化认证要求的多边或双边条约产生法律冲突。

综上所述,加入《海牙取消认证公约》并不会与中国现有的法律体系产生重大冲突,也不会造成原则性困难,还将推动中国与“一带一路”沿线各国间的公文书快速转递,改善中国的投资环境,提高国际贸易数额,拉动中国经济增长。

2. 尽快采用电子认证书和电子登记备案系统

随着“一带一路”战略的稳步实施,简化或取消公文书认证促进国家间公文书自由流动的呼声趋高。虽然中国加入《海牙取消认证公约》势在必行,但是仍需要有关部门对涉及的各项问题逐一进行调研和论证,因此短时间内还难以实现。在当今电子技术飞速发展的时代,推广电子认证书和电子登记系统,不仅能提高认证效率和降低认证成本,还能确保认证书的真实性和安全性,符合当前促进公文书跨国自由流动的现实需求。海牙国际私法会议推行的电子附加证明书项目和电子登记系统就是很好的例证。另外,电子认证文件的法律地位问题也得到国际法和国内法律、司法实践的肯定。例如联合国的《电子商务示范法》、美国1999年通过的《统一电子交易法》以及2015年的《中华人民共和国电子签名法》均采用“功能等同法”原则,规定如果电子签名可以起到在“功能上等同或基本等同于手写签名的效果,便可视为一种合法有效的签字”。^①另外,自2006年起,中国的驻外使领馆在进行认证时已经开始采用电子签名方式。^②因此,采用电子认证文件和电子登记系统是中国加入《海牙取消认证公约》前实现简化认证程序、提高认证效率、降低认证成本和预防公文书伪造的重要和现实途径。

3. 商签免除特定类型公文书认证的协定

“一带一路”战略旨在于沿线国家间创造共同市场,促进沿线国家间人员、资金、货物、服务等快速转递。在中国涉外认证实践中,认证书所证明的涉及公民民事关系状况的公文书(例如亲属关系证明、婚姻状况证明、无刑事犯罪记录证明、收养证明等)数量最多。同样,海牙国际私法会议于2012年的调查问卷显示,附加证明书所认证关于公民民事关系状况的公文书(例如出生证明、死亡证明、婚姻状况等)数量也最多。在涉及国家间人员自由往来所需的公文书快速转递问题上,不仅中国繁琐的认证程序难以实现上述目标,而且即使加入《海牙取消认证公约》,恐怕也难以真正实现。为此,欧盟通过“第2016/1191号条例”,彻底取消涉及欧盟居民自由流动权的公文书的认证要求,还采用成员国的官方语言制定反映公文书内容的多语种标准表格,尽可能避免翻译,确保一成员国签发的公文书可直接在另一成员国得到适用。鉴于欧盟取得的成功经验,中国有必要在“一带一路”战略深入开展的过程中逐步与沿线其他国家签订取消特定范围内的

① 汤文平、吕国民:《“功能等同法”——联结电子商务与传统法律的桥梁》,载《经济论坛》2005年第8期,第117页。

② 参见《外交部领事司关于我驻外使领馆实施贴纸认证改革事》(领八函〔2006〕491号)。

公文书认证要求（例如出生证明、死亡证明、姓名、婚姻状况、亲属关系、收养、国籍、无犯罪证明等）的双边或多边条约，同时制定多语种表格，促进“一带一路”战略目标的实现。

四 结语

随着“一带一路”战略的稳步推进，沿线国家间人员频繁往来，投资贸易活动积极开展，使得跨国公文书流转量急剧攀升。中国与“一带一路”其他沿线国家签发的公文书只能在十分有限的范围内相互免除认证，大部分仍需经过认证。中国的认证存在程序繁琐、耗时长、费用高的问题，不仅增加外交或领事机构的工作量，还加重公文书使用单位或个人的负担，有碍“一带一路”战略目标的实现。鉴于近一半的沿线国家是《海牙取消认证公约》的缔约国，且越来越多的沿线国家正努力加入此公约，因此中国须顺应国际形势，在认真研究公约的基础上，积极考虑加入上述公约。另外，中国应尽快采用电子认证书和电子登记备案系统以提高认证效率、降低认证成本和增强辨别公文书真伪的能力。中国还有必要在“一带一路”战略深入开展的过程中逐步签订取消特定范围内的公文书认证要求的协定，推动“一带一路”战略目标的实现。

A Study on the Simplification of the Legalization Requirements of Public Documents Circulated Among China and Other Countries Along the Belt and Road: With Reference to Apostille Convention and Regulation (EU) 2016/1191

Lian Junya

Abstract: The public documents issued by the competent authorities of China and the other countries along the Belt and Road which have participated in the Initiative, can only be exempted from being legalized in a rather narrow scope when being circulated among them. The legalization process regulated and performed by Chinese responsible authorities has been complained for being quite cumbersome, time-consuming and expensive, which gets in the way of achieving the goals set by the Initiative. The one-step legislation process regulated in the *Apostille Convention* and the abolishment of legislation requirements adopted in *Regulation (EU) 2016/1191*, have set a good example for China to promote the quick circulation of public documents among the other countries along the Belt and Road. In order to better implement the Initiative, it is suggested that China shall follow the current trend to make good preparations for joining the *Apostille Convention*, and legalize the public documents and make records with electronic means, and sign bilateral treaties with the above-mentioned countries about abolishing the legalization requirements for public documents relating to civil status in the future.

Keywords: The Belt and Road Initiative, Circulation of Public Documents, Authentication/Legalization, *Apostille Convention*, *Regulation (EU) 2016/1191*