

突发公共卫生事件背景下领事保护制度的最新发展

宋陆媛, 赵知源

上海政法学院国际法学院, 上海

收稿日期: 2024年4月1日; 录用日期: 2024年4月25日; 发布日期: 2024年5月28日

摘要

1963年缔结的《维也纳领事关系公约》规定了领事保护, 但是领事保护的内涵并未形成一致意见。突发公共卫生事件这一背景又使领事保护制度面临新的机遇和挑战, 我国境外公民的人身安全、财产安全、就业权、受教育权、居留权和归国权等权利都受到影响。虽然我国外交部和驻外使领馆等领事部门协调各方力量, 积极帮助海外公民解决问题, 但是领事保护制度本身存在国际立法不完善、双边条约保护不全面和国内立法滞后性的困境。因此, 在突发公共卫生事件背景下, 领事保护制度还需要进一步完善。

关键词

新冠肺炎疫情, 领事保护, 突发公共卫生事件

Recent Development of Consular Protection System in the Context of Public Health Emergencies

Luyuan Song, Zhiyuan Zhao

School of International Law, Shanghai University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Apr. 1st, 2024; accepted: Apr. 25th, 2024; published: May 28th, 2024

Abstract

The Vienna Convention on Consular Relations (1963) provides for consular protection, but no consensus has been reached on the meaning of consular protection. Under the background of public health emergencies, the consular protection system is faced with new opportunities and chal-

lenges, and the personal safety, property safety, employment rights, education rights, right of abode and right of return of Chinese overseas citizens are all affected. Although the Chinese Ministry of Foreign Affairs and consular departments such as Chinese embassies and consulates abroad coordinate the efforts of all parties and actively help overseas citizens solve problems, the consular protection system itself is plagued by imperfect international legislation, incomplete protection of bilateral treaties and lagging domestic legislation. Therefore, in the context of public health emergencies, the consular protection system needs to be further improved.

Keywords

The Novel Coronavirus Pneumonia, Consular Protection, Public Health Emergency

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



1. 问题的提出

1.1. 领事保护的引入

外交是内政的延续, 保护本国公民在境外的合法权利和利益是如今世界各国外交和领事机构的重要职责[1]。国际法和国际条约都承认, 本国公民在境外的合法权利和利益应当受到保护, 而领馆和领事官员与这些权利的实现和保障密不可分。现代领事法是在 19 世纪末和 20 世纪双边领事条约的实践中发展起来的, 国际法上对领事保护制度并没有形成明确和统一的概念[2], 根据 1963 年《维也纳领事关系公约》, 领事职务包括“于国际法许可之限度内, 在接受国内保护派遣国及其国民 - 个人与法人 - 之利益”。¹除此之外, 各国的双边领事条约和各国的国内法也赋予领馆和领事官员这一权利。领事保护是维护一国人民在境外合法权益的重要组成。

同样是保护海外公民的合法权益, 而领事保护与外交保护有所不同。首先, 领事保护的主体一般是派遣国在接受国境内的领事, 而外交保护是由外交机构、外交官员或者外交代表以国家的名义行使; 其次, 当事人对领事保护的实现有一定的自由范围, 一国公民或者法人在海外权利受到侵害时, 可能并不寻求领事保护, 也可以拒绝领事保护, 而外交保护的自由裁量权由国家决定, 国家行使外交保护是一国主权的体现, 无需被保护者提出请求或征得其同意[3]; 再次, 外交保护针对的是外国的不法行为, 行使外交保护采取措施追究外国的国家责任, 而领事保护并非针对国家, 对于外国境内的本国公民或法人的任何权利受到侵害的行为, 都可能实施领事保护; 最后, 外交保护要求用尽当地救济, 而领事保护不以用尽当地救济为实现前提, 出于保护当事人的利益考虑, 或者是保护国家全局的利益, 如果认为有必要实施领事保护, 国家使领馆即可以实施领事保护[4]。尤其是后两个区别, 使领事保护的行使条件不比外交保护严格, 领事保护可以作为预防手段, 一国通过领事保护的介入, 敦促接受国更加妥善、公允地处理涉及该国公民或法人的事务, 防止发生国际不法行为, 避免矛盾上升到国际争端。领事保护是本国驻外国使领馆的重要日常工作, 在国际社会活动中发挥了重要作用。

1.2. 加强认识突发公共卫生事件背景下的领事保护

在“一带一路”的建设背景下, 我国公民的海外活动日益活跃, 全球化背景下, 各种机遇和安全风

¹《维也纳领事关系公约》第五条: “领事职务包括: (一) 于国际法许可之限度内, 在接受国内保护派遣国及其国民 - 个人与法人 - 之利益……”

险也在相伴上升。以新冠肺炎疫情为例的突发公共卫生事件不仅威胁到国内人民的安全和自由, 也影响到境外公民的合法权利, 甚至远在海外的同胞的某些个人权益更需要国家的援助。如此突发的公共卫生大事件背景下, 领事保护制度也在面临新的机遇和挑战。正如前文所述, 领事保护制度不同于外交保护, 领事保护不要求针对国际不法行为, 也不要求用尽当地救济为前提, 凭借其相对的灵活性特征可以及时应对新冠肺炎疫情带来的困境, 可以说领事保护制度在新冠疫情中发挥了重要作用。

在突发公共卫生事件背景下, 世界各国或多或少面临着公共卫生困境、医疗资源短缺、经济衰退、失业率骤升、社会心理不稳定、公共秩序不安定、人口流动受限等多种问题。海外公民的合法权益受到突发公共卫生事件的挑战, 这就需要领事保护制度应对适时, 及时伸出援助, 调整领事保护工作, 保护海外公民的合法权益。比如在一般情况下在和平国家公民回归本国通常不受到限制, 而在当今突发公共卫生事件的背景下, 公民的出行都难免受限, 更何况跨境归国。公民服从指挥限制出行本来是遵守所在国的国家法律 and 政策的应有之义, 但回到本国或者与本国使领馆保持联系也是人道主义待遇的基本要求, 这些都是如今突发公共卫生事件背景下的现实问题。

现有的研究结果发现, 领事保护本身也在从职能向制度进行转变^[5]。《维也纳领事关系公约》一开始提出的领事保护与领事协助并列, 有的国家在解释该公约第五条时, 也会把“保护”和“协助”混为一谈, 认为需要通过提供领事协助来实现领事保护, 将本国公民或法人在接受国遭遇困难时对其提供帮助的行为统称为“保护”。但是, 有的学者认为“保护”的意义是特定的, 即“本国公民或法人的合法权益在领区内受到违反国际法的不法行为的损害时, 领馆或领事官员同领区当局交涉, 以制止此种不法行为, 恢复受害人应享有的权利和利益, 对已受到的损害予以赔偿”^[6], 这种特定情形下的领事职能行使才被称为是领事保护。因此领事保护和领事协助的含义和范围并不确定, 而正是这些立法中的模糊性, 为领事工作提供了活动空间。以该公约第三十六条“与派遣国国民通讯及联络”为例², 通过对这一法条的整体解释可以发现, 领事通知权为核心的领事保护制度在国际实践中应需形成。以公约第三十六条为基础, 借鉴并吸收其他双边条约, 在明确公约第三十六条规定的领事通知权构成国际法上的个人权利的基础上, 国际社会逐步演变发展领事保护的基本内容^[7]。领事保护制度也是一个长久、渐进的过程, 最终形成并被成文化还需要更多的实践和时间。

2. 突发公共卫生事件背景下领事保护制度的实施效果

我国领事保护的对象是在境外的中国公民, 包括个人和法人。境外的中国公民包括短期出境学习、旅游、出差的公民, 也包括长期定居在海外的华人。随着我国改革开放和经济全球化的快速发展, 越来越多中国人走出国门进行跨国活动, 由于我国公民和企业在国外活动范围扩大, 客观上使得我国公民在海外合法权益受侵害的风险系数增大。此外, 有的国家战乱不断, 长期存在政局动荡, 以及境外反华势力层出不穷等问题, 使得我国公民在某些地区的活动经常受到外国的侵扰。因此, 领事保护一直都是我国外交工作的重要内容, 随着我国公民境外活动的增加, 领事保护日益成为我国对外领事关系的关键问题。在现实需求面前, 我国建立并完善了领事保护制度的机制, 便于保护海外公民的合法权益。

2.1. 突发公共卫生事件对我国境外公民的影响

突发公共卫生事件给我国海外公民的生活带来了巨大的影响。防疫物资短缺、信息闭塞, 导致海外公民生活质量得不到保障, 甚至面临生命安全的威胁; 受西方反华舆论的影响, 对中国存在片面、不客

²《维也纳领事关系公约》第三十六条: “一、为便于领馆执行其对派遣国国民之职务计: (一) 领事官员得自由与派遣国国民通讯及会见。派遣国国民与派遣国领事官员通讯及会见应有同样自由。(二) 遇有领馆辖区内有派遣国国民受逮捕或监禁或羁押候审、或受任何其他方式之拘禁之情事, 经其本人请求时, 接受国主管当局应迅即通知派遣国领馆。受逮捕、监禁、羁押或拘禁之人致领馆之信件亦应由该当局迅予递交。该当局应将本款规定之权利迅即告知当事人。……”

观的理解, 导致海外公民容易受到歧视, 平等生活的权利受到侵害; 有的国家受全球疫情的影响, 停止办理出入境服务, 导致海外公民无法顺利办理归国签证, 滞留国外。这些都需要领事保护制度及时发挥作用, 保障海外公民的合法权益。

2.1.1. 人身安全和财产安全

埃博拉病毒疫情等突发公共卫生事件都是来源于传播性极强的传染病, 为避免传播, 需要感染者尽快隔离转运, 限制其活动范围和接触人员。但是国外某些地区对这一疫情的重视不够, 或医疗资源紧缺, 不能保障有充足的隔离和医疗救助资源。海外公民的医保问题可能无法解决, 没有充足的抗疫物资, 暴露在复杂的人流中, 处于危险的传播环境。受感染者不能及时隔离转运, 没有受到及时医治, 有的病情恶化失去生命, 有的虽然痊愈但留下严重的后遗症, 影响到公民最基本的人身健康权利和安全。

在经济全球化的浪潮下, 各个国家的经济和命运都紧密相连。突发公共卫生事件爆发导致经济发展停滞, 全球经济水平衰退, 各国的经济发展都受到损害。城市治安出现动荡, 犯罪率上升, 不法行为增多, 侵犯公民财产的犯罪行为诸如盗窃、诈骗、抢劫时有发生, 中东地区更有极端组织趁机作乱, 海外公民和法人的财产安全受到威胁。还有不法分子冒充本国驻外使领馆的工作人员实施诈骗, 打着疫情防控的幌子骗取跨国公民的财产。在跨国经济交易中, 能否以疫情作为意外事件或者不可抗力来主张违约责任阻却还没有切实的依据, 因此不少企业面临着要承担违约赔偿责任的风险^[8]。这样不安定的国际环境, 使得海外公民的财产安全得不到保障。

2.1.2. 合法就业权和受教育权

全球经济水平受突发公共卫生事件影响, 就业率下降, 失业率上升, 不少海外公民面临失业困境。有的海外公民从事的是清洁工、服务员等低技能工作, 在失业率上升时首先面临就业困境。还有的海外公民从事实体经济或服务行业, 突发公共卫生事件限制了人们的出行, 服务业在一定时期几乎停摆, 服务行业举步维艰, 实体经济停滞不前, 从业者失去收入来源。因跨国就业受限于语言不通的问题, 用人单位经济性裁员首先解雇的可能就是存在语言障碍的海外公民。

海外升学也成为日益流行的教育途径, 面对突发公共卫生事件, 国家通常采取一定封闭措施, 国外学校采用线上教学或者停课应对措施, 导致留学生的学业计划受影响而中断。国外诸多公共场所关闭, 学生也无法进行线下实验等学习活动, 学生的毕业都会受到影响。根据北京留学服务行业协会发布的《关于“海外疫情对中国留学生影响”的调查报告》, 我们可以发现, 有 73.14% 的受访中国留学生表示学业计划受到影响, 还有 62.98% 的留学生希望解决停课或学校关闭后对学生可能造成的学业影响。³ 许多公民是出于获取教育或者劳动就业的目的而选择出国, 但是合法就业权和受教育权却没有受到保障。

2.1.3. 合法居留权和回国权

突发公共卫生事件打乱了海外公民的学习、就业、商业的正常安排, 不少人面临着学业中断、失去工作、经济负债、住房困难等问题。各国公民本来通过签证而前往海外目的地的合法居留地, 却受到有些地区的非法遣返的要求, 破坏了本国公民在境外的合法居留权。还有的公民因节假日选择回国探亲, 却受制于疫情导致航班取消迟迟未能前往海外原居住地。海外住房的问题严重影响了海外公民的正常生活, 增加了海外公民的生存和居留压力。

对于想要祖国的海外公民而言, 归国也并不顺利。突发公共卫生事件背景下, 各国出入境要求各有不同, 比如我国为了严防境外输入病例也采取了严格的入境措施, 具体执行政策经常修改, 海外公民深陷被动。航班不断取消, 签证迟迟未过, 政策一变再变, 公民在境外的合法居留权和回国权都岌岌可危。

³ 北京留学服务行业协会: 《关于“海外疫情对中国留学生影响”的调查报告》, 2020年3月24日, <http://www.bosscn.org/cn/xingyezixun/liuxuedongtai/20200324/411.html>.

2.2. 突发公共卫生事件背景下领事保护的实施

境外权利得不到保障,海外公民及亲友们求助本国外交部和驻外使领馆,是对祖国的信赖和归属感。但疫情造成的社会问题剧增,也使得外交部和驻外使领馆面临着巨大的挑战和压力。在这样的局势下,我国外交部门领事部门及时受理案件,协调解决公民的难题,帮助人们应对疫情大考。

2.2.1. 各部门联动积极外交联系海外的公民

疫情爆发后,国务院中央政府及其外交部门积极联系各国领导人和国际组织负责人,国家领导人和外交部负责人多次连线外国领导人,关心海外居留公民的生活状况。对于我国大量海外留学生,我国驻外使领馆积极作为,与海外留学生举行线上座谈会,交流海外留学生的生活现状和困难,宣传疫情防护知识,建立了微信、网站、媒体等多途径的沟通渠道,解决海外人民在学业、住宿、医疗等方面的困难,为海外留学生派发健康包。针对我国的不实传言和歧视言论,外交部和领事部门及时进行了回应,整合高校资源,为海外公民和留学生提供心理咨询服务,安抚海外公民的情绪,鼓励大家共克时艰[9]。

2.2.2. 保障海外公民的人身安全和各项权益

我国驻外使领馆发动各方力量,全国上下一条心,团结一切可以团结的力量,聚集国外华侨华人和中国企业的努力,一起成立抗疫工作小组,用集体的力量为海外公民提供能帮助。海外同胞为国内医疗资源短缺的问题想方设法进行筹备,为国内运送口罩、防护服、食物和生活物资。国内领事部门和人民也深切关注海外人民的生存条件,为中国留学生派发健康包提供交帮助,协助传递抗疫物资和生活必需品,确保物资送到海外人民的手上。教育部留学中心也考虑到海外留学生的学业中断的问题,采取多项措施,理解支持部分海外高校延长注册入学时间,灵活安排入学、课程、答辩的形式,协助留学生完成学业。

2.2.3. 保障海外公民自愿留居和归国的权利

面临航班改签、限制交通、政策变动、核酸过期等多方面的难题,我国领事部门发挥政府的力量,联系民航局补充临时航班,协助海外公民自愿回国。有的国家疫情严重出行困难,外交和民航两部门联动,安排专门航班接回海外公民,避免与其他旅客接触。领事部门为有归国意向的公民提供信息,及时发布通知,提醒航班变更和各中转机场国家的防疫要求,提醒归国公民做好防疫准备,出行前填报防疫健康信息,回国后严格执行隔离政策。对于自愿留居外国的公民,领事部门也持续关注人们的生活需求,保障人们在海外的生活权利[10]。

2.3. 领事保护制度的困境分析

当前我国领事保护制度法律框架主要以国际公约、双边条约、国内法律为基础构成,分别在不同层面对于领事保护的内涵做出界定,但是仍然面临以下问题。

2.3.1. 国际立法不完善

首先,《维也纳领事关系公约》对于领事保护局限于第五条对领事职务的规定,但是该条的立法目的是为确定领事官员在派遣国的职务范围,而非对普通国民的权利保护进行详细规定。在缔结维也纳领事关系公约时,缔约国主要关注对国家权利的保护,而对个人保护有所忽略,随着时代的发展,全球性危机逐渐增多,尤其是在新冠肺炎疫情中我国海外国民受到的医疗、教育以及歧视问题尤为严重,种种迹象都表明在当前仅凭对公约第五条的解释并不足以维护我国海外国民在面临公共卫生危机等突发事件时的合法权益。

其次,《维也纳领事关系公约》第三十六条规定的“与派遣国民通讯及联络”中规定了领事对于

被拘禁公民的通讯以及联络权, 当一国遭遇公共卫生事件对他国家公民采取必要的限制或剥夺人身自由的措施时, 领事可以及时了解与核实具体情况, 并在领馆职权范围内对海外公民提供必要协助, 如中国驻美使领馆在新冠疫情爆发时对暂居美国对留学生进行通讯联络并提供必要的卫生防疫物资。此外, 对于其他突发事件, 派遣国领事官员还能在接受国通知后督促相关部门尽快、公正、妥善处理, 维护我国海外公民的合法权益[11]。然而领事对于被拘禁公民的通讯及联络权在实践中具有较大争议, 基于国家主权平等原则, 一国国民处于接受国司法管辖时, 不应当获得比接受国国民更高的保护, 据此, 美国在国际法院就“拉特朗德案”与“阿维纳案”作出判决后, 拒绝执行相关判决, 使得领事保护对海外公民的权利维护创设了一定困境[12]。

2.3.2. 双边条约保护不够全面

作为《公约》缔约国, 我国外交机构以《公约》为依据对海外公民实施领事保护与协助, 为了解决上述问题, 我国通过与他国签订双边条约, 在一定程度上加强了海外公民的领事保护。然而纵观我国双边条约的相关条款, 我国双边条约在适用上仍有一定局限。主要表现为是条约数量不足以及条约内容同质化。

根据中国领事服务网的相关报告, 中国已经与外国缔结 48 个双边领事条约, 然而这之中还包括了部分失效的条约以及已经签署仍未生效的条约。当前我国与 167 个国家建立外交关系, 但是签订的双边条约的数量不到建交国数量的三分之一, 具有明显不足。此外在条约内容上, 我国双边领事条约基本以《公约》为范本, 大多数双边条约都是对《公约》进行重申, 而没有进一步规定领事保护以及领事通知权利的内涵[13]。

2.3.3. 国内领事保护立法仍需推进

我国宪法对于海外公民的正当权益做出了原则性规定, 然而当前领事保护尚无生效的单行法, 我国领事保护事务基本通过外交部等部门规章或条例进行规定, 在法律位阶与公开性有所欠缺。虽然我国当前已有《领事保护与协助工作条例(草案)》以及《中国领事保护和协助指南》等文件, 但是这些非法律性文件效力不足、内容较为局限, 难以解决领事保护中所遇到的困境。尤其是针对新发生的全球环境与卫生危机, 我国对于领事保护的相关立法仍需继续推进。

3. 完善突发公共卫生事件背景下的领事保护制度的建议

3.1. 对突发公共卫生事件背景下领事保护制度的评价

总体来看, 在突发公共卫生事件的背景下我国领事保护发挥了重要作用, 使境外人民的合法权益尽可能受到良好的保障, 但同时突发公共卫生事件对各个国家都是一场大考, 也有一些方面需要吸取经验和教训, 以求进一步完善。

首先, 领事保护工作调动了全国各部门的力量, 团结一心, 共同发力。我国坚持“以人民为中心”的基本理念和“内外联动, 集中力量办大事”的原则, 使得我们面临突发公共卫生事件可以充分调动全国上下的力量, 集中资源解决问题, 这是海外中国公民合法权益保护的制度保障。除了外交部, 还有其他中央政府部门, 比如教育部、民航局、卫健委都积极参与其中, 各部门尽最大努力, 中央政府和地方各级政府, 从上到下全国一条心, 保护中国公民和法人的利益不受损失或把损失降到最低。考虑到海外留学生的学业中断的问题, 海外高校延长注册入学时间, 教育部留学中心充分调动各方力量, 灵活安排入学、课程、答辩的形式, 协助留学生完成学业, 还提供了在线就业的平台和接受心理辅导的途径[14]。

其次, 领事保护工作及时高效、脚踏实地。派送健康包帮助解决人们的医疗需求, 组织包机解决人们回国的需求, 召开座谈会或者开展视频会议及时了解人们的生存现状, 线上问诊与心理咨询及时关注

人们的心理状况, 都切实解决了海外人民面对突发公共卫生事件的困难。一些侨务大省海外公民人口数较多, 该地方政府派出工作人员前往疫情严重的国家, 为海外公民解决问题。

此外, 还考虑到海外公民中特殊人群的特殊照顾。比如公共交通停运时, 许多海外留学生没有个人交通工具, 健康包发放是由领事工作人员与海外抗疫工作组亲自驾驶私家车分发完成的。年龄小的小留学生群体用药与成人不同, 需要由医师另外开具并在监护人指导下服用, 因此另外配送了少年健康包。驻越南使馆的领事官员亲自赶赴机场, 主动寻找在机场滞留的中国公民, 通过机场广播通知、告示牌等方式寻找本国公民, 协助他们回国。对于需要复工复产但回国确有困难的境外公民, 政府采取快捷通道帮助入境。

但是, 在突发公共卫生事件背景下的领事保护工作也面临巨大挑战。首先就是污名化我国形象的不实言论, 没有事实依据, 损害了国家和人民的形象, 也不利于领事保护工作的开展。有的国家将新冠肺炎疫情的爆发的矛头引至我国人民, 极大地损害了我国人民的民族自信心和自豪感。还有的国家为了逃避承担政府方面的责任, 隐瞒海外公民生存状况的真实情况, 或者没有及时通知我国领事部门, 以至于错过了及时援助的时机, 对当地海外人民的健康和安全造成重大伤害和威胁。

其次, 我国领事工作的专业性还有待加强。海外留学生中只有极少数人曾经寻求过领事保护, 发现我国海外领事保护工作手续办理烦琐、等待时间较长。为进一步开展领事保护工作, 保障海外人民的合法权利和利益, 我们不仅对领事工作人员进行了培训, 也对海外留学生进行培训, 演示人们在海外遇到问题如何向领事部门求助。但是在 201 位海外留学生受访者中只有 11 位学生接受过有关领事保护的专门培训, 这说明我国领事工作培训还不到位, 临时工作的专业性还有待加强^[15]。

再次, 部分海外公民在寻求领事保护时违反了平等原则。有的海外公民和留学生要求的领事保护工作并没有法律依据和事实依据, 比如要求外交部门专机接回某一公民, 或者对入境后提出的某些要求违反了抗疫管控政策, 或者要求隔离期间提供的餐品按照一定的标准, 或者因原来居留地国家的防疫政策较为松散而要求更多自由, 这些都脱离了现实情况。疫情防控是全国人民、全世界人民共同的责任, 只是各个国家间政策有所不同, 回国后公民就应该听从本国抗疫政策的安排。曾经有留学生归国后未能严格执行 7+7 的隔离政策要求, 在应该居家隔离期间外出前往人群密集的场所, 之后才通过核酸检测得知已经感染新冠肺炎病毒, 导致出现大范围密集人员。领事部门一直提倡海外人民在寻求领事保护时, 要在法律允许的范围内依照程序进行, 公民对自己的违法行为依法承担责任, 不得以领事保护作为违法行为的避难所。

最后, 面对海外中国公民合法权益保护与维护疫情防控成果之间的冲突时, 平衡尚难达到。出于疫情防控的需要, 国外航班取消, 国内入境严格, 海外人民不能自由回归祖国。但是海外人民的在华亲属强烈呼吁政府和外交部门领事部门提供帮助, 接回海外公民。有许多留学生家长致信政府部门表达这一诉求。但是国内依然保持着“外防输入、内防反弹”的防疫政策, 入境管控十分严格, 因此中国政府和外交部门领事部门在海外公民入境这个问题上陷入了两难的尴尬境地。

3.2. 对突发公共卫生事件背景下领事保护制度的思考

疫情不仅放大了我国领事保护工作本身的不足, 还带来了突发公共卫生事件本身的挑战, 面对本次抗疫过程中的领事保护制度, 还存在一些工作需要完善。

一方面要完善预防机制。第一, 可以通过立法或行政措施来落实海外公民的信息登记制度, 并运用好这一制度, 建立起领事保护部门与海外公民之间的及时联系, 为日后需要领事保护时做好准备。第二, 除了制度化的海外公民信息登记, 还需要其他多元且普及的信息渠道, 我们现在虽然有领事直通车、领事保护资讯热线等途径, 但是海外公民的使用度和这些途径的效率还有待提高。也可以借力于民间组织

和其他非官方组织, 比如留学生微信群、海外公民的微博超话等新信息渠道, 促进海外公民与领事机构的积极沟通。政府部门可以考虑与留学机构进行一定的互动, 促进海外留学生在需要时及时与官方部门取得联系。另外, 在互联网时代还可以通过大数据算法精准定位需求客户。

另一方面要完善应急机制和协调机制。突发公共卫生事件让人们措手不及, 这就需要通过提高领事部门比如驻外使领馆的工作的专业性, 才能及时准确地应对突发公共卫生事件。在此次海外抗议工作中可以看到海外公民志愿者和学生组织发挥的作用, 因此也可以把海外公民志愿者和学生组织协调起来, 更容易深入定位到每一个海外公民, 遇到突发事件时可以及时联系获得反馈, 建立起长期的准确的沟通渠道。以上主体的参与, 有利于形成官方组织和非官方组织、组织和个人、从上到下协调发力的整体系统, 因此要积极鼓励多元力量参与到领事保护的工作中来。领事保护是由领事部门负责的, 但领事保护工作越来越复杂多样, 不能单独依靠一个部门处理, 而需要各方共同参与, 这也符合我国的整体性外交思想。

在经济全球化的浪潮下, 没有一个国家可以脱离与其他国家的联系而独立存在, 突发公共卫生事件是全世界人民共同的难题。面对这一问题, 要坚持人民本位的思想, 始终考虑到人民的权利和利益, 要积极发挥领事保护制度的作用, 保障境外人民和法人的合法权利和利益。人们的境外活动越来越多, 境外活动的影响范围越来越大, 尤其是在突发公共卫生事件这样的背景下, 领事保护制度任重道远。

参考文献

- [1] 蒋新苗, 刘杨. 海外中国公民权益保护法治化探究[J]. 武大国际法评论, 2023, 7(2): 1-16.
<https://doi.org/10.13871/j.cnki.whuilr.2023.02.001>
- [2] 夏莉萍. 中国领事保护新发展与中国特色大国外交[J]. 外交评论(外交学院学报), 2020, 37(4): 1-25+165.
<https://doi.org/10.13569/j.cnki.far.2020.04.001>
- [3] 何田田. 领事保护之概念辨析和中国领事保护法律的完善[J]. 宁夏社会科学, 2021(4): 97-104.
- [4] 陈奕平, 许彤辉. 新冠疫情下海外中国公民安全与领事保护[J]. 东南亚研究, 2020(4): 139-152+158.
<https://doi.org/10.19561/j.cnki.sas.2020.04.139>
- [5] 夏莉萍. 中国领事保护机制建设的成效评估与改进方向[J]. 国际论坛, 2023, 25(1): 54-68+156-157.
<https://doi.org/10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2023.01.003>
- [6] 谢海霞. 领事保护制度的新发展[J]. 国际法学期刊, 2020(1): 56-75+156.
- [7] 丁丽柏.《维也纳领事关系公约》的革新与中国的应对——以海外国民领事保护为视角[J]. 政法论坛, 2019, 37(3): 125-133.
- [8] 焦紫璇. 新冠疫情背景下国内关于全球卫生治理的研究综述[J]. 社会科学动态, 2022(5): 70-76.
- [9] 房军. 社会组织参与突发公共卫生事件的研究[J]. 国际公关, 2023(24): 41-43.
<https://doi.org/10.16645/j.cnki.cn11-5281/c.2023.24.007>
- [10] 张丹丹. 中国海外撤离行动: 概念内涵、创新发展和未来趋势[J]. 世界经济与政治论坛, 2022(2): 145-167.
- [11] 颜梅林. 海外中国公民权益保护中的“领事通知权”研究——以中外双边领事条约(协定)相关条款之比较及完善为视角[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 58-68.
- [12] 谢海霞. 领事保护制度的新发展[J]. 国际法学期刊, 2020(1): 56-75+156.
- [13] 谢海霞. 双边领事条约在领事保护实践中的价值[J]. 学术论坛, 2023, 46(6): 21-32.
- [14] 夏莉萍, 许志渝. 新冠疫情下的海外中国公民合法权益保护[J]. 国际论坛, 2021, 23(1): 32-49+156.
<https://doi.org/10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2021.01.003>
- [15] 陈奕平, 叶上源. 新冠肺炎疫情下中国海外留学生的领事保护机制与效果评估——基于问卷调查与线上访谈[J]. 统一战线学研究, 2020, 4(5): 45-51. <https://doi.org/10.13946/j.cnki.jcqjs.2020.05.006>