

新冠疫情下海外留学生领事保护困境的 法制应对

耿佳成

华东政法大学, 国际法学院, 上海

收稿日期: 2022年6月10日; 录用日期: 2022年7月11日; 发布日期: 2022年7月18日

摘要

新冠疫情发生以来,中国海外留学生合法权益遭遇重大挑战,我国政府采取了积极有效的领事保护措施,为海外留学生提供了有力支持。但疫情和领事保护实践也暴露了现有针对留学生领事保护法律制度的缺陷和不足。当前海外留学生领事保护法律制度实证分析结果表明,海外留学生领事保护法律制度存在法律位阶低、法规混乱、内容原则化、驻外领事馆通知不规范等问题。在国际法人本化潮流下,我国应当及时制定海外留学生领事保护专项法规,完善驻外使领馆通知,建立突发公共卫生事件下领事保护专项预案,以规范海外留学生领事保护工作。

关键词

海外留学生, 合法权益, 领事保护, 法律制度

Legal Solution to the Dilemma of Consular Protection for Overseas Students under COVID-19

Jiacheng Geng

School of International Law, ECUPL, Shanghai

Received: Jun. 10th, 2022; accepted: Jul. 11th, 2022; published: Jul. 18th, 2022

Abstract

Since the occurrence of COVID-19, the legal rights and interests of China's overseas students have been facing great challenges. Our government has taken effective and effective consular protection

measures, which has provided strong support for overseas students. However, the epidemic situation and the practice of consular protection also exposed the defects and deficiencies of the existing legal system of consular protection for foreign students. The empirical analysis results of the current legal system of consular protection of overseas students show that there are some problems in the legal system of consular protection of overseas students, such as low legal level, chaotic regulations, principled content, non-standard notice of consulates abroad and so on. Under the trend of international legal person localization, China should timely formulate special laws and regulations on Consular Protection of overseas students, improve the notices of embassies and consulates abroad, and establish special plans for consular protection under public health emergencies, so as to standardize the consular protection of overseas students.

Keywords

Overseas Students, Legitimate Rights and Interests, Consular Protection, Legal System

Copyright © 2022 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/>



Open Access

1. 问题的提出

近代以来留学生群体在中国社会和历史上一直扮演着重要角色,是我国培养现代化人才的重要渠道。我国留学生总体上具有人数多、分布广的特点。据教育部数据,随着中国经济的不断发展和对外开放程度不断提高,自1978至2019年度,各类出国留学人员累计达656.06万人,其中165.62万人正在国外进行相关阶段的学习或研究[1]。截止2020年,留学人员分布的国家和地区众多,在美国约有41万,加拿大约23万,英国约22万,德国、法国约11万,澳大利亚、新西兰约28万,日韩约18万[2]。因而中国海外留学生合法权益已构成中国海外利益的重要组成部分,有效保护留学生群体在海外留学期间的合法权益不仅是领事保护的具体内容,更关乎我国的国家利益。

海外留学生合法权益内容丰富,包括人身权益、财产权益、社会保障权益[3]。新冠疫情发生两年来,由于疫情在全球范围内大流行,截止2021年11月已造成520万人死亡,2亿6千万人感染[4]。当各国政府均处于严峻的疫情危机之下,部分西方政客甚至趁机上演“中国病毒论”,煽动社会矛盾,海外留学生群体面临着前所未有的危机和困难。疫情发生后,我国政府积极有效的展开针对海外留学生群体的领事保护工作,包括保持与海外留学生之间的密切联系、开通24小时领保电话、包机、派送健康包等措施,积极履行领事保护的国家责任[5]。但是上述措施是在疫情发生后展开的临时性政策手段,缺乏系统性的法制防范和救助体系。而且,晚近以来专门针对海外留学生群体领事保护的法律制度仍不完善,存在着位阶低、规范笼统、实施效果不佳等诸多问题。因此,有必要对以海外留学生为主体的领事保护法律制度加以补充和完善,以更加充分、切实地保护我国海外留学生群体的合法权益,更好地服务国家对外工作大局和全方位对外开放。本文以我国针对海外留学生领事保护法律制度的现状为切入点,结合新冠疫情下海外留学生领事保护实践,剖析当前海外留学生领事保护法律制度的不足,探寻针对性意见和改进措施,以期防范未来可能出现的新危机。

2. 新冠疫情下海外留学生领事保护法律制度

新冠疫情给全人类带来的影响是持续的、广泛的、深远的,其中对海外留学生的影响颇深。《维也

纳领事关系公约》第五条“领事职务”第一款“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”规定了派遣国可于一定限度内在接受国有保护本国国民的权利。中国作为《维也纳领事关系公约》的缔约国，针对海外留学生行使领事保护权利具有充分的国际法依据。当下，我国针对海外留学生领事保护的法制主要由两部分所构成，其一为国内政府部门既定的相关法律法规，其二为新冠疫情期间驻外使领馆发布的对其辖区内留学生具有规范性和指导性的重要通知。下文将分别对国内政府部门和驻外使领馆的法制建设进行研究，旨在揭示针对海外留学生领事保护法制建设的现状。

（一）国内领事保护法制梳理

长期以来，专门且具体的领事保护法律制度缺位的状况，制约着我国领事保护制度的发展[6]，在此形势下，海外留学生领事保护的专项法规更是无源之水、无本之木。但我国政府一直致力于制定和不断完善与领事保护相关的法律法规。就保护海外留学生主体而言，自改革开放以来，我国政府已通过出台系列相关行政法规和部门规章的方式，对海外留学生进行专项领事保护。通过厘清这些法律制度的历史脉络和特征，可以看出我国海外留学生领事保护法律制度正在不断改进和提升，主要体现在两方面：

1) 建立以公派留学人员为主，自费留学人员为辅的领事保护体系

1986年中共中央联合国务院共同发布了我国第一部与海外留学生权益保护相关的法律法规——《中共中央、国务院关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知》(以下称《86通知》)。《86通知》强调了公派留学人员发挥的巨大作用，并且首次明文规定留学人员管理部门、驻外使领馆应帮助留学人员解决遇到的各种困难和问题，做好为他们服务的工作[7]。不久，经国务院转批，国家教育委员会(现教育部)依据《86通知》制定了《关于出国留学人员工作的若干暂行规定》(以下称《暂行规定》)。《暂行规定》是对《86通知》精神的具体落实，其内容主要涉及公派留学人员，并进一步明确了做好出国留学人员工作是驻外使、领馆的一项重要任务，任务的责任主体包括驻外使、领馆教育处(组)或负责出国留学人员工作的干部以及国内派出部门和单位[8]。此外，2007年教育部、财政部为进一步规范国家公派出国留学研究生派出和管理工作还共同印发了《国家公派出国留学研究生管理规定(试行)》(以下称《管理规定》)以加强对公派留学生的管理和保护工作[9]。

随着对外开放的不断加深以及经济的蓬勃增长，自费海外留学生在我国留学生群体中的比重逐渐增加。因此，《暂行规定》在对公派留学人员做出详细规定后还首次从具体措施上对自费出国留学人员作了初步规定。规范的内容主要从国内和国外两个角度出发。在国内方面，要求自费留学人员所在单位和相关教育主管部门在此类人员出国前向他们介绍有关出国留学的规定、国内外有关情况并予以指导；在国外方面，要求自费留学人员自身在出国后应向驻外使、领馆报到、联系，驻外使、领馆和国内有关部门也应主动与自费留学人员保持联系，保护他们的合法权益[10]。

2) 领事保护的工作重心从管理向保护偏移

上述行政法规和部门规章无论从名称看还是从内容来看都是以海外留学生的“管理”工作为重心，对于海外留学生的“保护”工作皆涉及不多。但从上述法律法规有关“保护”内容的变迁可以看出我国政府已逐步重视对海外留学生合法权益的保护。这种偏移具体体现在对海外留学生提供的服务和保护措施逐渐增多，内容逐渐具体，从之前原则性规定对海外留学生提供服务到现在的具体规定如进行国内的预先防范学习、国外的沟通联系、为留学人员办理护照延期或换发新护照等等。新冠疫情发生后，国家留学基金管理委员会第一时间发布《国家留学基金管理委员会关于支持新型肺炎疫情防控有关措施的通知》就受新冠疫情影响的公派留学人员的权益保护开展措施，包括协助机票改签或退票、为延期回国公派留学人员在一定期限内按现行标准提供奖学金生活费资助。

（二）驻外使领馆重要通知梳理——以驻美英日澳加使领馆为例

驻外使领馆的重要通知不仅是领事保护实践的第一手资料和信息，同时也对海外留学生群体具有直

接规范性和指导性。新冠疫情发生以来,我国驻美国、英国、日本、澳大利亚、加拿大使领馆发布了一系列专门针对留学生群体领事保护的重要通知。截止 2021 年 11 月,重要通知数量如下表 1 所示:

Table 1. Important notices from embassies and consulates abroad

表 1. 驻外使领馆重要通知情况梳理

国别	使领馆名称	数量	总计
美国	驻美大使馆	15	34 [11]
	驻旧金山总领事馆	4	
	驻洛杉矶总领事馆	6	
	驻芝加哥总领事馆	6	
	驻纽约总领事馆	3	
英国	驻英大使馆	7	23 [12]
	驻贝尔法斯特总领事馆	8	
	驻曼彻斯特总领事馆	5	
	驻爱丁堡总领事馆	3	
日本	驻日大使馆	3	11 [13]
	驻大阪总领事馆	4	
	驻札幌总领事馆	1	
	驻长崎总领事馆	1	
	驻名古屋总领事馆	1	
	驻新潟总领事馆	1	
澳大利亚	驻澳大使馆	3	32 [14]
	驻悉尼总领事馆	1	
	驻墨尔本总领事馆	4	
	驻珀斯总领事馆	7	
	驻布里斯班总领事馆	10	
	驻阿德莱德总领事馆	7	
加拿大	驻加大使馆	14	27 [15]
	驻温哥华总领事馆	3	
	驻卡尔加里总领事馆	5	
	驻多伦多总领事馆	5	
	驻蒙特利尔总领事馆	1	
/	/	/	127

这些重要通知的内容涵盖范围十分广泛,包括:要求留学生进行信息报备和登记,特别是未成年留学生;新冠疫情下的健康防范指引和帮助;给予留学生医疗资源等支持;有序撤离在留学生的具体措施;防范以新冠疫情为由的诈骗、诈捐、歧视等;签证延期情况的处置措施;课程和学习任务的提醒;及时处置因疫情而起的针对留学生的谣言和袭击;毕业留学生因出入境受阻被困国外而面临的住宿难题;留学生出入境权益与留学目的地新冠疫情下出入境政策之间的矛盾等。

3. 新冠疫情下海外留学生领事保护法律制度的不足

晚近以来,随着我国综合实力的提升,海外留学生权益的保护成为我国外交事业的重要组成部分[16]。虽然我国有关海外留学生领事保护法律制度已取得一定的进步和成果,但仍存在一定不足和缺陷,仍有进一步发展和完善的空间。

(一) 国内立法方面存在法律位阶低、内容散乱等问题

1) 法律位阶低

目前我国的法律体系中专门针对海外留学生群体权益保护的法律法规多体现为部门规章,权威性低,不利于领事保护工作的具体展开。同时,这些法律法规数量较少且年代较为久远大部分都为上个世纪所发布,而当前我国海外留学生的规模和分布相较于上世纪已有很大改变,海外安全环境也出现新变化——全球性的突发公共卫生事件频发、新世纪以来专门针对中国公民的恐怖袭击事件激增[17],时移世异,复杂多变的海外环境对现有的国内领事保护法律制度造成巨大冲击,已有制度无论是保护的还是保护的力度都已不能应对频出的国际风险,更难以充分保护当下海外留学生群体的合法权益。

2) 法律规定散乱笼统

一方面,现存有效且直接针对海外留学生领事保护的法律法规,散见于国务院及相关部委制定的行政法规和部门规章中,缺乏统一性;另一方面,此类法规本身所针对和侧重的项目也有所不同,有的注重留学生回国工作[18],而有的则注重公派留学生选拔和在国外的管理[19]。同时,有关留学生在海外合法权益保护的法律规定过于笼统,如《暂行规定》明确了留学生工作的责任主体包括驻外使、领馆教育处(组)或负责出国留学人员工作的干部以及国内派出部门和单位,但对于这些主体之间的责任分工如何却未予明示,势必会对领事保护工作的展开带来权责不清的阻碍。此外,对留学生提供具体哪些方面的服务以及留学生应当注意的事项等等皆有待补充完善。

3) 法律内容单一有限

目前的相关法律法规全部涵盖公派留学生的管理和权益保护,而对于自费留学生的规定相对短缺。在新冠疫情发生时国家留学基金管理委员会发布的《国家留学基金管理委员会关于支持新型肺炎疫情防控有关措施的通知》仅涉及公派留学生。然而,当前自费留学是我国出国留学的最主要群体,2018年自费留学人数总量高达59.63万人,同期国家公派及单位公派留学人数达6.58万人,自费留学占比为90.06% [20]。对“海归人员在国外留学费用”调查中,绝大部分受访者的留学费用是“自费”承担,占比高达87.8%,仅有8.1%的受访者学费是“公费”承担,还有4.0%的受访者费用来源是“其他”,包括奖学金等方式[21]。因此,加强和完善对自费留学生海外权益的保护势在必行。

(二) 驻外使领馆重要通知方面存在形式不统一、内容较单一等问题

1) 通知形式缺乏统一性

海外留学生群体作为海外中国公民的重要组成部分和弱势群体,应当受到专项保护。就作者检索过程来看,有关专项针对留学生权益保护的紧急救助规范提醒/通知散见于大量的通知公告和领事提醒之中,缺乏统一性,汇总查看十分不便,对于专业人士尚且如此,对于广大海外留学生而言可想而知。海外留学生群体有其天然劣势,海外留学生群体涵盖未成年留学生与成年留学生,即使是成年学生也大多处于在国外攻读本科或硕博阶段,尚未踏足社会、生活来源尚不能自给、人生经验不足、且处于异乡他国,平常时期尚可,在新冠疫情全球大流行的情况下必然面临巨大挑战。因而在发生此类公共卫生突发事件时应当设立专栏以加强对海外留学生群体合法权益保护。

2) 通知内容具有局限性

a) 实际操作存在障碍

以驻美大使馆 2020 年 3 月 25 日发布的《请驻美国使领馆领区内未成年留学人员报备信息》为例,该通知因美国新型冠状病毒肺炎疫情不断变化,要求未满 18 周岁的中国籍学生向大使馆登记信息。从表面上看该通知的目的为对领区内的未成年留学生的数量和信息进行统计以便于后续的保护、沟通联系和救助。但实际上该通知的执行面临三个实际障碍:① 该要求报备的通知如何精准传达至领区内的目标对象;② 在得知需要报备的通知后,未成年留学生如何报备,是线上报备亦或是线下报备,线上报备是否已准备好通道,线下报备是否考虑到路程安全和感染风险等因素;③ 如何确定统计的信息是真实、完整、有效且涵盖所有目标对象,对于未报备的和错误报备的如何处置等。从此三处障碍来看,该通知的初始目的和实际执行效果很难得以实现。而此类情形在其他诸多通知/提醒中都有一定体现。

b) 缺乏监督机制

就疫情发生以来至今,驻外使领馆所发布的各项针对留学生权益保护的 notification 的内容基本缺乏监督机制。一是缺乏对这些通知的实施效果监测,即通知的发布是否及时、有效;二是未能明确通知实施过程中的责任机制。在缺乏监督机制的情况下,这些通知/提醒是否真正惠及海外留学生或者在多大程度上惠及存在一定疑问。

c) 通知内容有待补充

无论是驻美大使馆发布的《中国公民旅居美国手册》、驻洛杉矶总领事馆发布的《旅居美西南—风险防范与应对》,还是英国大使馆开发的中国公民旅居英国指南网站都忽略了突发公共卫生事件对于海外留学生留学安全的影响,缺乏常备安全知识指引势必造成在日常生活中对此方面的忽视以及此类突发事件发生时的慌乱,因此有必要在常备安全知识中加入突发公共卫生事件方面的安全防范。

3) 通知缺乏前瞻性

通览驻外使领馆发布的各项通知,都存在一定的滞后性。在国内发现疫情并宣布具有高传染性后,出于中国公民同外部交往的紧密性,驻外使领馆就应当有所警觉并提醒领区内中国公民加强防护。而驻外使领馆所发布的通知大多是在某项事件发生后才予以跟进,缺乏对突发公共卫生事件后果影响的前瞻性。这是缺少应急预案的必然后果。而当前领事保护部委层面制定的预案,仅有《中国公民出境旅游突发事件应急预案》,预案机制存在少而空、多元参与薄弱、资金难以回收以及人力投入不足、应急人才缺乏等诸多问题与挑战[22]。更遑论针对留学生群体保护的专项预案。

4. 新冠疫情下海外留学生领事保护法律制度的完善

(一) 建立海外留学生权益保护专项法规

海外留学人员不仅具有庞大的群体数量,同时其回国比例也处于较高水平。一方面,从为人民服务的理政宗旨和外交为民的外交政策来看,加强对海外留学生群体合法权益的保护是情理之中、法理之内;另一方面,从吸引海外留学人才归国效力方面来看,制定海外留学生权益保护专项法规也是题中之义。此外,从国际法理论上来看,保护海外留学生的合法权益属于人权保护理论的实质内涵,《联合国宪章》关于人权保护的一般性、原则性规定,为国际人权保护提供了法律基础[23],同时国际法人本化理论的发展强化了加强海外公民权益保护的依据[24]。《公民权利和政治权利国际公约》等联合国体系内的专门人权公约等公约分别从不同领域对人权的保护做出了具体的规定,为成员国规定了保护人权的义务[25]。而且,针对本国国民海外权益保护制定专门立法在国际上早有先例并且都取得了积极效果[26]。

海外留学生权益保护专项法规的法律效力应当处于法律层级,以充分显示对海外留学生群体的重视,同时可以促进对海外留学生群体的保护力度。海外留学生权益保护专项法规的内容应当包括以下特点:

1) 自费留学生与公费留学生并重。自费留学生相对于公费留学生的形势已发生巨大变化,同时本着外交为民的外交政策自费留学生与公费留学生并重也属法理之中。2) 注重预警机制的建设。从应急管理角

度来看,任何突发事件的发生都存在因果关系,导致突发事件发生的关键因素都处于萌芽阶段[22]。因此注重预警机制的建设可以有效减少突发事件带来的损失和影响。3) 实施主体应当多元化。中央、地方、驻外使领馆、企业和公民的“五位一体”领事保护体系是推进中国整体海外安全治理能力的有效途径[27]。4) 其内容应当包括常态化保护措施和海外突发事件下(包括但不限于战争、自然灾害、突发公共卫生事件等)的保护措施,并建立突发事件下相应的应急处置机制和责任监督机制。5) 将海外留学生登记报备制度纳入其中,设立专项应急基金。6) 注重网络信息技术与海外留学生群体之间的沟通、管理及提供服务。在新时代下,“数字革命”为海外公民及其政府的持续互动创造了新的条件,人们越来越期望后者(特别是以外交部专门针对侨民的部门的形式)为前者履行某些义务[28]。7) 尊重国际条约和他国的法律,避免过度干涉导致与留学生所在地国法律冲突。一方面,因为领事保护并不能公平地满足海外留学生的复杂需求,同时海外留学生也容易受东道国政策的影响。另一方面,国籍国过分夸大的干预可能会使散居国外的民众陷入非常棘手的境地(如加深两国外交矛盾),并有损他们在当地尚不稳定的生活[29]。

(二) 完善驻外使领馆相关救助规范

1) 建立留学生专栏信息板块

新冠疫情发生后,仅少数使领馆如驻日使领馆建立了新型冠状病毒肺炎信息专栏对此类信息进行专栏公告提醒,便利身处海外的中国公民快速了解相关信息和措施。正如上文所提及专项针对留学生权益保护的通知散乱无序之情形,应当仿照此类建立专属留学生的新型冠状病毒肺炎下领事保护专栏,以便于集中处理、公布事关海外留学生权益的重要举措,同时便于海外留学生及时、快速获取信息和得到领事保护的协助。

2) 细化通知内容

就目前专项针对留学生权益保护的紧急救助规范通知来看,部分内容过于笼统尚不足以得到直接良好的贯彻执行,建议在今后再发此类通知时应当在现有基础上注重具体可操作性使通知内容及目的能够快速落地和实现,避免“空中楼阁”现象。在细化通知内容时,应当着重以下方面:

第一,对留学生群体具体数量、年龄结构、分布情况和身体健康状态等信息进行统计备案和更新。当前我国海外公民信息登记制度地实施效果并不理想[30]。全面了解留学生群体的上述信息有利于使领馆有针对性的进行协助和支持,提高领事保护的效率和实际保护效果。事实上,在突发公共卫生事件发生时,未成年留学生群体和患病留学生相较于其他留学生属于弱势群体更需要及时、优先进行保护。

第二,关注毕业季留学生群体的回国问题。在新冠疫情发生时,由于疫情的快速传播和扩散,受疫情影响各国大多采取了严格的出入境措施,临近毕业的留学生群体势必面临回国难问题,又加之处于毕业时刻,学校宿舍和所租公寓都面临到期问题,临时寻找住处必然又要面临感染和昂贵租金的双重压力。驻日使领馆在这方面做出了积极行动,有效保护了毕业季留学生的生命健康和经济利益,因而在专项预案中应对继续保留对此方面问题的重视。

第三,关注驻在国在突发公共卫生时期的临时出入境政策。2020年2月1日下午澳大利亚联邦政府决定采取有关临时入境限制措施并即刻执行,造成当天我部分留学人员在抵达悉尼机场和布里斯班机场后入境受阻,严重滞留[31]。因此在今后面临此类事件时,应当提前与驻在国相关部门进行沟通,了解出入境政策的变化情况并及时通报以避免此类情况的再次发生。

第四,关注暴力事件对留学生群体的影响。新冠疫情发生以来,因为歧视和疫情带来的社会动荡等因素,不少中国留学生的生命健康安全受到威胁,在上述统计的专项针对留学生群体的通知中驻美、英、澳、加等国使领馆都有此方面的通报。因此在专项预案中应当加强在此方面的预警,提前与留学生群体进行沟通联系,建立紧急救助通道。同时使领馆也应加强与留学生聚集地警局和政府的沟通与联系要求和敦促他们加强对此类安全问题的重视和救助。

3) 将突发公共卫生事件列入常备安全知识

鉴于当前新冠疫情的形势和影响,突发性公共卫生事件带来的冲击和损害后果触目惊心,对于海外留学生而言更是造成巨大影响,遭受歧视和暴力、回国一票难求等现象层出不穷。因此有必要在各使领馆常备的自制安全指南留学生活部分中列入关于突发公共卫生事件的专项内容,并对常见传染性疾病和预防措施、求助办法等予以规定,加强对突发公共卫生事件的重视减少因突发公共卫生事件带来的损害,充分保护海外留学生的合法权益。

(三) 建立突发公共卫生事件下领事保护专项应急管理预案

新冠疫情只是突发公共卫生事件的一种,此外还有2002年的SARS事件,在国际上还有甲型H1N1流感、埃博拉等其他传染病事件。建立一般性的突发公共卫生事件下的领事保护专项应急管理预案(以下称突发专项预案)具有长远意义。应急预案是指针对可能的重大事故(件)或灾害,为保证迅速、有序、有效地开展应急与救援行动、降低事故损失而预先制定的有关计划或方案[32]。建立突发公共卫生事件应急预案可以有效预防、及时控制和消除突发公共卫生事件及其危害,最大程度地减少突发公共卫生事件对公众健康造成的危害[33]。新冠疫情暴露了我国在突发公共卫生事件应急管理中存在应急准备不充分等诸多问题,同时折射出我国突发公共卫生事件应急预案体系难以适应复杂的危机情境[34]。新时代下应急管理已成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分[35]。因此,本着预防和应急目的,在新冠疫情仍在全球蔓延的情况下,建立完备的突发专项预案不仅可以完善现有领事保护应急机制、推动国家治理体系和治理能力现代化,而且可以更加有效保护包括海外留学生在内的海外中国公民的合法权益,是必要而迫切的。

在当前的“五位一体”的领事保护机制中,参与实施领事保护的主要部门是政府部门[19]。而在政府部门中又以外交部为主,因此突发专项预案应当主要由外交部根据《突发事件应急预案管理办法》部门应急预案的制定规则制定。突发专项预案的核心内容应当包括:1) 分级标准;2) 组织体制;3) 预测、预警、预控等事前管理措施;4) 报告、响应、处置、救援等事中管理措施;5) 恢复、重建、善后等事后管理措施;6) 应急保障;7) 信息发布与公开;8) 责任与奖惩[36]。此外,突发专项预案在内容上应当避免内容粗疏笼统过于原则化,且每项内容都必须有确切的法律依据[27];在结构上应明确关键要素及其优先次序避免因主次不清而导致政府决策难度增大,造成公共服务低效或失序,难以满足应对需要[37]。

5. 结语

伴随对外开放的不断扩大和国民经济水平持续提升,在我国海外留学生数量逐年增加的同时,也为领事保护制度带来了一系列挑战和难题。在外交为民理念、新时代我国现代化人才培养的双重驱动下,建立健全我国海外留学生权益保护法律制度具有划时代意义。我国应当在全面依法治国大框架下,从驻外使领馆的职责范围出发,加快相关领事保护法律制度的建设进程,加强完善力度,以期更好维护广大海外留学生的合法权益。

参考文献

- [1] 教育部. 2019年度出国留学人员情况统计[EB/OL]. http://www.moe.gov.cn/jyb_xwfb/gzdt_gzdt/s5987/202012/t20201214_505447.html, 2020-12-14.
- [2] 中华人民共和国国务院新闻办公室. 国新办举行疫情期间中国海外留学人员安全问题新闻发布会图文实录[EB/OL]. <http://www.scio.gov.cn/xwfbh/xwfbh/wqfbh/42311/42824/wz42826/Document/1676643/1676643.htm>, 2020-04-02.
- [3] 蒋新苗, 刘杨. “一带一路”海外中国公民权益保护的法治困境破解[J]. 西北大学学报(哲学社会科学版), 2021, 51(1): 5-20.

- [4] 百度大数据. 新型冠状病毒肺炎疫情实时大数据报告[EB/OL]. https://voice.baidu.com/act/newpneumonia/newpneumonia/?from=osari_aladin_banner, 2021-12-07.
- [5] 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.
- [6] 王勇. 我国领事探视法律制度的构建——兼评《〈领事保护与协助工作条例(草案)〉征求意见稿》的相关规定[J]. 法商研究, 2018, 35(4): 161-171.
- [7] 中共中央、国务院关于改进和加强出国留学人员工作若干问题的通知[EB/OL]. <https://www.pkulaw.com>, 2022-05-28.
- [8] 关于出国留学人员工作的若干暂行规定[EB/OL]. <https://www.pkulaw.com>, 2022-05-30.
- [9] 国家公派出国留学研究生管理规定(试行) [EB/OL]. <https://www.pkulaw.com>, 2022-04-23.
- [10] 关于出国留学人员工作的若干暂行规定[EB/OL]. <https://www.pkulaw.com>, 2022-05-16.
- [11] 中华人民共和国驻美利坚合众国大使馆[EB/OL]. <http://www.china-embassy.org/chn/lszj/zytz/default.htm>, 2020-11-30.
- [12] 中华人民共和国驻大不列颠及北爱尔兰联合王国大使馆[EB/OL]. <http://www.chinese-embassy.org.uk/chn/lsfw/lsxz/>, 2020-11-30.
- [13] 中华人民共和国驻日本国大使馆[EB/OL]. <http://www.china-embassy.or.jp/chn/lszc/lstx/>, 2020-11-30.
- [14] 中华人民共和国驻澳大利亚联邦大使馆[EB/OL]. <http://au.china-embassy.org/chn/lsfw/lxdt/fl/>, 2020-11-30.
- [15] 中华人民共和国驻加拿大大使馆[EB/OL]. <http://ca.china-embassy.org/chn/ssgg/>, 2020-11-30.
- [16] 黎海波. 中国领事保护可持续发展探析[J]. 现代国际关系, 2016(6): 9-14.
- [17] 夏莉萍. 海外中国公民安全风险与保护[J]. 国际政治研究, 2013, 34(2): 10-16.
- [18] 国务院办公厅关于在外留学人员有关问题的通知[EB/OL]. <https://www.pkulaw.com>, 2022-03-20.
- [19] 国家公派出国留学研究生管理规定(试行) [EB/OL]. <https://www.pkulaw.com/>, 2022-04-03.
- [20] 王辉耀, 苗绿, 著. 中国留学发展报告(2020-2021) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 37.
- [21] 王辉耀, 苗绿, 著. 中国留学发展报告(2020-2021) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 200.
- [22] 卢文刚, 黎舒菡. 中美海外公民领事保护比较研究——基于应急管理生命周期理论的视角[J]. 社会主义研究, 2015(2): 163-172.
- [23] Buergenthal, T. (2002) *International Human Rights Law*. West Group, Waterlooville, 28.
- [24] 王秀梅. 国际法人本化趋向下海外中国公民保护的性质演进及进路选择[J]. 现代法学, 2010, 32(4): 120-129.
- [25] 包运成. 海外公民权益的国际人权机制保护[J]. 社会科学家, 2014(6): 113-117.
- [26] 韦婵. 菲律宾海外劳务法律制度评析与借鉴[J]. 学术论坛, 2015, 38(5): 105-111.
- [27] 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.
- [28] Melissen, J. and Caesar-Gordon, M. (2017) *The Impact of the Digital Revolution on Foreign Ministries' Duty of Care*. Working Paper No. 8, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)/German Institute for International and Security Affairs.
- [29] Megret, F. (2020) *The Changing Face of Protection of the State's Nationals abroad*. *Melbourne Journal of International Law*, 21, 450.
- [30] 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.
- [31] 中华人民共和国驻布里斯班总领事馆. 中国驻澳大利亚使馆就澳大利亚入境限制政策涉中国留学人员权益保障问题约谈澳联邦教育部[EB/OL]. <http://brisbane.china-consulate.org/chn/gmfw/lstx/t1740676.htm>, 2020-02-05.
- [32] 詹承豫, 顾林生. 转危为安: 应急预案的作用逻辑[J]. 中国行政管理, 2007(5): 89-92.
- [33] 孔建斌. 突发公共卫生事件应急预案的完善——以我国新冠肺炎疫情防控工作为视角[J]. 山西省政法管理干部学院学报, 2021, 34(1): 38-39.
- [34] 郭雪松, 赵慧增. 突发公共卫生事件应急预案的组织间网络结构研究[J]. 暨南学报(哲学社会科学版), 2021, 43(1): 64-79.
- [35] 尚勇. 构建新时代中国特色应急管理治理体系[J]. 中国机构改革与管理, 2019(11): 8-10.

- [36] 林鸿潮. 论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象[J]. 法学家, 2009(2): 22-30.
- [37] 韦余东, 刘晓婷, 李娜, 张人杰, 何凡, 周标, 鲍晨, 贾成静, 何文炯, 胡崇高. 重大突发公共卫生事件中的公共服务体系建设研究进展[J]. 中国科学基金, 2021, 35(5): 801-807.