

中国海外企业领事保护探究

——公共卫生事件为视角

柳慧玲

华东政法大学, 上海

收稿日期: 2022年6月28日; 录用日期: 2022年9月1日; 发布日期: 2022年9月8日

摘要

中国海外开办企业数量逐年递增, 其领事保护需求必然增加。意料之外的SARS、H1N1流感、新冠疫情等公共卫生事件的发生加深了海外企业权益保护的复杂性。以新冠疫情为典型, 海外企业经营在供求链、法律政策环境等方面遭遇困境, 较为完善的领事保护预警、协调与应急机制助力海外企业相对平稳顺利度过疫情。但具体分析新冠疫情下领事保护机制运行状态, 统一与专项领事保护法律的缺失、驻外使领馆信息发布不足以及海外企业与领事馆沟通机制的不通畅等问题, 仍是我国对海外企业开展领事保护的掣肘。

关键词

海外企业, 公共卫生事件, 领事保护

Study on Consular Protection of Chinese Overseas Enterprises

—From the Perspective of Public Health Events

Huiling Liu

East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Jun. 28th, 2022; accepted: Sep. 1st, 2022; published: Sep. 8th, 2022

Abstract

As the number of Chinese overseas enterprises increases year by year, their demand for consular protection is bound to increase. Unexpected public health events such as SARS, H1N1 influenza and the novel coronavirus have deepened the complexity of protecting the rights and interests of

overseas enterprises. Taking the COVID-19 pandemic as a typical example, overseas enterprises have encountered difficulties in the supply and demand chain, legal and policy environment and other aspects. The relatively sound early warning, coordination and emergency response mechanisms of consular protection have helped them to survive the epidemic in a relatively stable manner. However, specific analysis of the operation status of consular protection mechanism under the COVID-19 pandemic, the lack of unified and special laws on consular protection, the lack of information release by overseas embassies and consulates, and the communication mechanism between overseas enterprises and embassies and consulates are still constraints for China's consular protection of overseas enterprises.

Keywords

Overseas Enterprises, Public Health Event, Consular Protection

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. 引言

随着我国改革开放政策的加速推进与“一带一路”战略的走深走实，中国企业“走出去”的步伐不断加快。中国在海外开办企业数量逐年增加，足迹遍布全球[1]。根据商务部、国家统计局和国家外汇管理局联合发布的《2020年度中国对外直接投资统计公报》(2021年版尚未发布)，截至2020年底，中国2.8万家境内投资者在(境)外共设立对外直接投资企业4.5万家，分布在全球189个国家(地区)，年末境外企业资产总额7.9万亿美元[2]。“走出去”的企业和人员多了，发生安全问题的概率就会增大[3]。我国企业在“走出去”的过程中面临着诸多风险[4]。诸如经营、管理、以及财务等商业风险，东道国国内政治、政策变动、社会治安以及法制环境等非商业风险[5]。2003年“非典”疫情后，公共卫生安全成为国际关注的重要领域[6]。2019年末，除开可预见的商业与非商业风险，海外中资企业常态化风险防控预期之外的新冠疫情对企业运行管理造成严重阻滞，全球经济亦遭受重创。从“非典”到“新冠”，中国乃至全球的即时应对措施仍存在改善空间。必须承认，新发、突发传染病是当前全球面临的最主要的卫生安全威胁之一[7]，对中国海外企业而言，这也务必成为其风险防控的重点，更有必要列入国家助力海外企业常态化风控名单之列。

面对新冠疫情对世界经济的严重冲击，中国2020年对外直接投资流量为1537.1亿美元，首次位居全球第一[2]。毫无疑问，这是我国党、中央政府及各部委大力统筹海外企业疫情防控与海外投资改革发展的结果。海外企业响应所在国号召采取及时有效防控措施之外，国内外机关提供的领事保护也是我国海外企业实现疫情严峻背景下投资的相对稳定发展的重要因素。然而，我们的眼光不应囿于海外企业投资体量与世界排名取得的成就。基于人本主义考量，以海外企业安全保护为导向，我国国内外领事机关在助力海外企业应对新冠疫情等公共卫生安全事件方面，仍存在若干问题亟须解决，领事保护工作仍存在有待补阙之处。

2. 中国海外企业领事保护法理基础

什么是领事保护？调整国与国之间领事关系的《维也纳领事关系公约》并未明确其定义。我国外交部发布的《中国领事保护和协助指南》(2018版)对领事保护进行了如下界定：领事保护是指中国公民、

法人的合法权益在所在国受到侵害时,中国驻当地使、领馆依法向驻在国有关当局反映有关要求,敦促对方依法公正、妥善处理,从而维护海外中国公民、法人的合法权益[8]。

据此,仅就我国而言,领事保护的主体是政府与驻外使领馆,领事保护的主要内容为保护海外中国公民、法人的合法权益。中国海外法人,也即海外企业,是我国领事保护工作的主要对象之一。中国海外企业合法权益遭受侵害时,驻外使领馆及其官员的领事保护工作与采取的领事保护措施是对其进行保护的最有效途径。

新冠疫情冲击了中国海外企业的经营、管理乃至存续。部分国家或地区非但未对受冲击的中国企业给予政策或经济等援助,甚至对中国企业执行更为严格的管控措施,收紧对中国投资安全审查。更有甚者,有些国家恶意将其国内疫情甩锅中国企业以转嫁国内矛盾。因此,公共卫生事件下中国海外企业权益维护是我国领事保护工作中的不可忽视的一个部分。

3. 新冠疫情对海外企业造成的风险

新冠疫情发生后,我国海外企业不管从自身经营、还是所在国市场需求、法律政策及社会舆论环境都面临空前艰难的境况,我国企业面临公共卫生安全风险、国家经济风险、示威冲突风险等等。

(一) 企业生产经营、资金供应等遭受严重阻滞

1) 疫情对海外企业最直接的影响体现在市场需求。在疫情阴霾之下,大量的消费场景被强制瓦解[9]。以餐饮、娱乐及汽车及其他服务行业为典型代表,其需求量显著下降。加之部分外国媒体对疫情来源等问题发布不实报道,借此对中国极尽污蔑,引发了海外消费者对我国产品的不信任,出现抵制和拒收我国产品的情况。不仅如此,部分国家或出于疫情应对等原因改变或出台新的政策与法律,导致海外企业经营所依附的法律政策环境发生预期外的变化,海外企业投资与经营环境动荡。

2) 部分产业链和供应链濒临断裂。近 30 年来,世界各国特别是中国企业参与全球价值链的程度越来越深,全球价值链分工持续深化。新冠疫情对于全球产业链重构无疑会产生重要的影响,全球生产网络体系受到冲击[10]。中国的电气机械、化工、交通运输设备、塑料制品等产业的部分关键性中间品、零部件及生产设备面临“断供”风险,企业所需中间品不能及时足量供应,导致产能下降,同时影响研发进度[11]。因此,中国在海外企业极易发生项目工期拖延、甚至中断等情况,致使中国海外企业的产品生产受阻,项目无法按期投入商业运营,导致无法如期回收企业成本、获得利润及偿还银行贷款,进而致使企业陷入濒临破产等困境。

3) 企业融资难风险加剧。疫情的发生致使国内金融机构工作重心转变,其致力于配合政府抗击疫情、恢复生产及支持重点企业攻坚克难。疫情过后一批国内建设项目(如“新基建”、民生保障、公共卫生等领域的投资),也将需要大量资金支持。这必然会影响未来一段时间海外投资企业的融资空间与融资成本[12]。

(二) 各国法律、政策变动及国内舆论对我国海外企业利益造成严重威胁

1) 部分国家或地区针对中国实施严格的管控措施。据中国贸促会统计,截至 2020 年 6 月 1 日,共有 194 个国家或地区采取了相关限制政策,主要包括限制货物贸易、国内封闭隔离、停工停产等等[13]。上述限制性措施不可避免对中国海外企业带来消极的影响。例如,东道国海关对我国海外企业进出口原料、产品等采取严格的防疫检疫措施,阻碍相关产品的顺利入关,增加清关时间与成本,更甚者,部分国家或地区发布一刀切式禁止接收中资企业货物的法规或指令。

2) 部分国家或地区收紧针对外国投资的安全审查。欧盟于 2020 年 3 月 25 日发布《有关外商直接投资和资本自由流动、保护欧盟战略性资产收购指南》[14],该指南授权欧盟成员国在外资存在造成公共秩序或公共健康威胁的前提下,采取措施限制外资收购或控股企业。加拿大于同年 4 月 28 日发布的《关于

外资审查和 COVID-19 的政策声明》也对公共卫生和关键产品或服务供应的外资强化审查，政策延续到经济从疫情的影响中恢复。德国在 5 月 20 日《对外贸易条例》修正案对医疗药品、器械等行业企业的国内收购设置前所未有的监管措施。这些措施固然有助于各国保护受新冠疫情影响的本土企业，但对我国企业的对外直接投资而言，无疑加剧了经营不确定性与相关风险。

3) 部分西方国家为转嫁疫情带来的内部危机将矛头对准中国企业。不明真相的东道国群众视中资企业员工为可能携带新冠肺炎病毒的高危人群。例如，在赞比亚，短短数月之内，当地就发生过五六起故意在社交媒体上抹黑、在现实生活中不实举报中资企业和中国员工的事件[15]。一些美国政客将新冠病毒称作“中国病毒”或“武汉病毒”[16]。美国联邦通信委员会(FCC)撤销中国电信在美国市场运营的授权，并将采取措施打击中国企业在美电信领域的参与，以及澳大利亚议员威胁没收有政府背景的在澳中资企业资产，并特别点名绿城和碧桂园，等等事例不胜枚举。

4. 公共卫生事件中海外企业领事保护困境

2004 年以来，受国内外形势发展催生，中国领事保护工作步入快车道[17]。我国领事保护在制度化规范化方面都有显著提升。然而作为非传统安全威胁如新冠疫情等公共卫生安全事件，在持续时间、影响范围等方面与其他如金融危机、自然灾害、地缘政治、社会冲突等风险差别巨甚，其防控之复杂以及影响之广泛与持久却远超当下国家领事保护法规以及相关主管部门预判。笔者通过分析新冠疫情时期我国海外企业领事保护中存在的问题，由此总结我国在公共卫生事件中对海外企业领事保护的若干不足。

(一) 法制困境

1) 领事保护法律缺失

发达国家在领事保护制度上有健全的法律，立法范围广，领事保护的方方面面都有相对健全的法律法规，确保了其领事保护机制的相对完善[18]。反观国内，领事立法仅有《领事特权与豁免条例》，且内容不涉及领事保护。法律的不足必然导致工作的开展陷入被动。2009 年出台的《中华人民共和国领事工作条例(征求意见稿)》是我国领事保护立法的初探，内容涉及领事官员的工作与职责、领事保护的具体内容与程序性事项，但条文过于笼统与原则化，缺乏现实可操作性。2018 年，外交部发布《中华人民共和国领事保护与协助工作条例(草案)(征求意见稿)(以下简称《条例》)》，然而迄今，该部条例尚未正式出台。

我国领事保护统一立法缺失，必将导致领事保护或其他领事工作缺乏统一规划与执行方面的依据，最终成为制约领事保护机制运转与能力发挥的一大阻碍[17]。

2) 海外企业权益保护缺失

“法律的力量应当跟随公民，就像影子跟随身体一样。”公民的保护需要有法律依据，企业保护亦然。中国海外企业体量逐年庞大，领事保护需求也无疑增加。我国尚无统一领事保护法律的背景下，以海外企业为对象的领事保护立法便是空中阁楼，更不用说细化到公共卫生安全领域的领事保护立法。

《条例》着眼于海外生命安全权益规定领事保护工作。就海外企业而言，除开企业公民生命安全权益需求外，其合法生产运营基本保障、对所在国公平合理的政策法律环境诉求等也是海外企业寻求领事保护工作不可忽视的部分。这也是海外企业与公民领事保护工作的一大区别。《条例》对两类对象的规定别无二致，无差别据此开展领事保护工作，必然缺乏针对性。另外，商务部、外交部等多个部门于 2010 年联合发布《境外中资企业机构和人员安全管理规定》，旨在提高企业防范意识与建立应急机制等出发推进境外中资企业机构和人员安全保护工作。本质上是为海外企业防控措施加行政责任，并对违反违规行为而非推进相关部门积极主动维护其合法权益。因此，出台一部海外企业权益保护法的需求无疑更加强烈。

3) 公共卫生事件立法亟待优化

2003年SARS疫情过后,国务院常务会议通过《突发公共卫生事件应急条例》(2011年修正),标志我国将突发公共卫生事件应急处理工作纳入法制化轨道以及突发事件应急机制的建立与完善。但主要内容集中于国家机构与卫生部门指导性作用的发挥,未提及海外疫情应对。并且,上述条例若要作为我国海外企业应对疫情的法律依据,则涉及我国法律的域外适用问题,而该问题目前仍存在较大争议,短时间内无法顺利解决。加之该条例历经十余年尚未开展新的修订工作,内容相对滞后,且短时间内无法更新,这无疑也会成为我国对海外企业开展领事保护工作的掣肘。

值得一提的是,新冠疫情发生后,我国就企业疫情应对及后续恢复发布的规范有国务院部门发布的法规或规范性文件,如《关于应对新冠疫情支持边境(跨境)经济合作区建设 促进边境贸易创新发展有关工作的通知》、《关于加强境外经贸合作区疫情防控工作的通知》等,为中国海外企业防疫提出要求,如建立疫情快速反应机制、防疫联动工作机制等。然而,上述通知的侧重点仍然在于宏观方面的需求稳定,而关于海外企业疫情具体应对机制的相关规范,要求当下建立新的快速反应机制仍过于指导化与理想化。不仅如此,上述各项通知,在措施酝酿、出台、执行直至实际发生效果,必然存在一定的时滞性,此外,新措施的出台,未经实践检验的情况下未必会收到预期效果,并且在执行技术方面可能由于存在经验不足等主观原因导致措施执行达不到效果。

综上,有必要出台一部专门的以海外企业为对象的领事保护立法,将公共卫生事件作为重点之一,并细述有关程序与实体性事项。当然,这是公共卫生事件下维护海外企业在法制方面的最理想状态,短时间内或许无法酝酿出台,则可以通过对现有领事保护、海外企业权益保护等条例做出针对性修改。

4) 驻外使领馆相关领事通知数量不足

驻外使领馆是在国外开展领事保护的主要机构,也是疫情发生后海外企业首先能接触到的我国官方机构。驻外使领馆发布的领事通知或其他信息,可涵盖在广义的领事保护法制范畴之内。此次新冠疫情应对暴露出我国驻外使领馆对海外企业领事保护的不足。

根据商务部2021年2月发布的《中国对外投资合作发展报告2020》(2021年版尚未发布),截止2019年末,中国在境外设立企业数量排名中,中国香港、美国、新加坡、德国与俄罗斯联邦列为前五^[19]。然而,此次新冠疫情发生后,作为海外投资与开办企业流量的主要目的地,我国驻这些国使领馆发布等通知却不尽如企业意。笔者从驻上述国家使领馆官网检索后发现,以海外中资企业为保护对象履行领事保护职能或发布领事保护规范及通知的驻上述国家使领馆的很少。除香港地区外,中国驻美国、俄罗斯使领馆未发布相关指示或通知,新加坡四则、德国仅一则。驻外使领馆的疫情领事通知或提醒等绝大多数以海外公民为发布对象。以美国为例,疫情期间针对中国公民发布的领事通知或紧急救助提醒高达182则。受新冠疫情的影响,中国对外投资有所放缓,但2020年仍增加了对巴基斯坦、刚果(金)、赞比亚和尼日利亚等国的投资^[20]。即使如此,我国驻相关国家使领馆官网中,也罕见以企业为对象的领事规范或提醒等。与在海外庞大的企业领事保护需求相比,企业安全与经济利益的维护难以避免地陷入僧多粥少的窘境。

(二) 机制困境

就海外企业公共卫生事件中领事保护机制困境,主要集中于预警机制以及部门间的协调机制。

1) 领事保护预警机制

我国领事保护机制包含预警和应急两个部分,这也是中国领事保护的基本内容。而“预防”是领事保护工作的核心,安全事件发生后采取措施仅可对既定损害加以补救,无法恢复到原始状态,而科学的预警机制可最大程度帮助海外企业采取有效的预防措施,将损失控在预期范围之内,并尽可能弱化事件后的被动状态。外交部2011年11月发布的《中国企业海外安全风险防范指南》,以及外交部每年两次发布《中国海外安全风险评估报告》,此外还发布《中国境外领事保护和服务指南》,因此表面上看预

警机制虽然已经建立,然而预警信息的发布主要通过网站、微信公众号等平台,国家层面的预警信息发布平台等,总结即存在信息发布、更新不及时、信息接入渠道单一、无疑成为我国海外企业领事保护的掣肘。

而目前海外企业领事保护预警信息主要发布于驻外使领馆官网,且存在两方面不足,包括信息渠道局限导致无法保证受众的全面性以及预警信息的更新与类型化不足。

2) 海外企业领事保护部门间协调机制

2003年11月,境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议在北京成立。由此海外企业权益保护归于国家安全委员会集体领导,外交部负责统筹协调与具体事务。联席会议的设立有助于海外企业安保,有助于统筹安排外交部领事司、驻外使领馆及地方外事机构、海外企业权益保护机构等的职责与分工,因此对于突发性事件中海外公民与企业权益保护具有重要意义。而实际上,其为非常设机构,在权威性也有所缺失。

此外,我国针对海外企业权益保护组织架构的碎片化,导致对其保护机制整体运行缺乏统一性。海外企业权益保护非某一机构即可做到,其涉及中央领导层、国家权力机构、军队、国务院职能部门以及地方政府等统筹安排、协同作用。外交部领事司可对上述部门对工作进行统筹并加以协调,但却无法对这些部门进行领导管理,也即缺乏权威性。

3) 驻外使领馆与海外企业沟通机制

新冠疫情发生后,驻外使领馆官网设有抗击新冠疫情专栏,有助于海外企业及时了解疫情最新消息及国内相关政策。海外企业与驻外使领馆之间缺乏通畅且有效的信息交流机制与交流通道,即缺乏双向交流机制,驻外使领馆单方输送信息。一方面,海外企业利益诉求无法及时反馈至驻外使领馆,影响防控精准度,另一方面,海外企业对驻外使领馆发布政策的理解存在困难时无法找到反映平台。由此,即使驻外使领馆信息发布、更新及时且充分,但不可避免由于客观因素导致领事工作效果受到一定程度的不利影响。

5. 公共卫生事件中我国海外企业领事保护完善进路

针对我国海外企业领事保护中出现的法制与机制困境,考虑到未来发生公共卫生事件的必然性,我国针对上述薄弱部分应加以补足,因此,笔者提出如下建议:

(一) 加速制定《中国领事保护法》

领事保护是一种国家行为,中国领事立法的不完善,已经成为制约领事保护机制运转和能力发挥的重要因素^[17]。做好领事保护工作,不仅要处理好突发事件,更重要的工作是防患于未然^[21]。我国领事保护立法缺失,海外企业或公民领事保护工作的开展则缺乏依据,领事保护工作的推进难免陷入被动。面对新冠疫情发生给海外企业带来的冲击,国内立法部门应以此为契机,总结以往领事保护立法与实践经验教训,借鉴其他国家领事保护立法,取其精华,制定我国自己的领事保护法。

作为领事保护工作的标杆性文件,《中国领事保护法》的制定与完善必将为我国领事保护工作的发展助力。涉及海外企业领事保护,笔者建议:1)《中国领事保护法》应对保护对象进行分类,企业作为中国领事保护一类不可忽视的对象,其领事保护工作有其自身特性,与海外公民有关的领事保护规定不应混淆,对在海外不同主体类型的领事保护内容进行专章规定。2)将有关主体在面临的安全事件进行分类。其中,突发性公共卫生安全事件蔓延的速度、影响的持续性以及波及的范围是传统安全风险不可比,并且由于全球环境恶化以及全球范围内人口流动加速,公共卫生事件发生的频率在未来或许更高,因此有必要加以单独及重点规定。

(二) 积极与他国签订双边领事协定

领事保护法律体系除国内立法之外,还有国际条约[22]。完善对我国海外企业领事保护法制可从促进与他国双边领事协定的签订出发,尤其中国在国外(境外)开办企业的主要国家。我国对外投资多在发展中国家与不发达国家,进一步扩大与此类国家签订双边领事协定,增强领事保护工作的针对性。

截止目前,中国共计与181个国家建交,然而签订双边领事协定仅49份,双边领事协定可作为领事保护工作开展的准法律依据,在领事保护专项立法缺失的情况下,在特定国家之间通过双边领事协定的缔结,发挥弥补领事保护法律空白的作用。对于没有建交的国家,可以通过进行磋商与合作对海外公民与企业权益进行保护,鉴于双边领事协定较领事法律法规更具灵活性,应尽可能推动双方进行谈判,推动双边领事协定的订立,尤其重视公民与海外企业较多的国家之间双边领事协定的订立。就协定谈判过程中,对海外企业领事保护与公民领事保护加以适当区分,并将公共卫生安全事件纳入安全事件防控名单列表。

(三) 提升驻外使领馆信息数量与质量

风险防控的一大关键是及时掌握并发布东道国的疫情防控政策、管控措施的动态信息,及时评估其相关影响。这要求中国驻外国使领馆立足于海外企业应对疫情的安全需求,加大关注力度,及时发布所在国疫情发展态势及与企业有关的疫情数据、公共卫生安全事件应急方案及办公场所消毒等防疫指导。驻外使领馆发布通知的数量能够一定程度上反映领事保护工作进展状况,尤其在中国对外直接投资流量大的国家,我国企业对驻该国使领馆领事保护工作开展需求更加迫切,驻外使领馆官网就此发布的信息也应更充裕。因此,提升驻外使领馆发布的有关海外企业疫情应对信息的数量与质量,有利于充分履行领事保护职责。

此外,驻外使领馆信息发布平台建设是海外企业信息获取不容忽视的一环。笔者经检索发现,几乎所有驻外使领馆都未建立海外企业与驻外使领馆信息交流专属通道,使领馆与海外企业的信息交流主要为单向传输模式,海外企业缺乏与驻外使领馆交流平台,极易导致双方信息不对称而减损领事保护工作的实际效果。笔者亦发现,我国驻大多数国家使领馆官网均设置新冠疫情抗击专栏,遗憾的是,二级页面的设置并未进行细化分类,海外企业无法快速准确定位自身所需要的信息。以此为鉴,驻外使领馆未来应尽可能优化其板块设置,打造类型化、精细化领事保护信息。

(四) 加强领事保护机制建设

针对高风险或投资体量大的国家或地区,领事保护预警、协调与应急机制的建立应更科学,防范措施的部署应当更全面与深入。公共卫生事件的持续时间将是评估全球受其冲击程度的重要因素,面对国际和亚洲地区严峻形势和深刻变化,中国对亚洲国家投资与合作的潜在风险将进一步增加,中国企业需要提前做好此类风险的防范与控制。

首先是预警机制。对企业来说,风险防控最重要的便是获取信息,掌握东道国对公共卫生事件的政策与管控尤为重要。笔者认为,除驻外使领馆官网及微信公众号等平台作为预警信息发布载体外,驻外使领馆可与海外企业负责人建立一对多交流机制,如驻外使领馆负责人通过微信群,短信或邮件群发等方式将预警信息发布至海外企业负责人,再由企业负责人下发至企业。一方面,虽然海外企业可获取驻当地使领馆的领事保护与协助应急电话,但得到的信息往往缺乏针对性,并可能受到驻外使领馆工作时间不对称、电话占线等情况导致信息收集的不及时与不准确。另一方面,相比海外公民而言,海外企业数量有限,这使得驻外使领馆与各企业负责人的直接交流具有现实性,实际上,许多友好国家为保护在该国的中国公民,积极配合我国驻该国使领馆建立了有效的固定联络机制。相比之下,建立针对企业的固定联络机制显然更为简单。这不仅扩大了预警信息发布渠道,并可最大程度提升预警信息发布的及时性,通过无障碍的信息收发,海外企业能及时通过预警信息制定相应的应急防控举措。不仅如此,此种预警信息发布渠道亦可作为驻外使领馆与海外企业双向沟通机制载体,海外企业负责人直接与驻外使领

馆就相关事宜进行沟通, 摆脱以往单向信息输送窘境。

其次是领事保护部门间协调机制。无论是公共卫生安全事件还是其他类型的紧急事件, 对海外企业领事保护而言, 必须构建完善且有力的部门协调机制。以境外中国公民和机构安全保护工作部际联席会议为原型, 通过立法或出台相应条例等规范其在海外企业安保等法律地位与权威, 使其成为海外企业权益保护的常设机构。在过去, 其作为非常设机构, 在国家安全委员会的牵头下, 为海外企业安保积累诸多成功经验, 为其成为海外企业安保的常设机构打下良好的实践基础。

6. 结语

基于已出现的 SARS、甲型 H1N1 流感、新冠肺炎, 以及近期英国向世界卫生组织报告的不明原因肝炎及猴痘病例等等, 毫无疑问的是, 未来公共卫生安全事件的发生必然愈加频繁与莫测。以新冠肺炎疫情为例, 即使经过之前数次公共卫生事件的考验, 我国及世界其他国家在应对的速度与效果上均存在弱点, 这些不足必然导致各国在境外的公民及企业受冲击。而与海外公民生命健康直接受到影响不同的是, 基于企业并非生命体, 企业受到公共卫生事件的影响相对间接, 主要体现于经营与经济效益方面。因此, 以企业为对象的领事保护工作与以海外公民为对象的领事保护工作应有不同的侧重点。而就当下公共卫生安全事件中针对海外企业领事保护的法制与机制困境, 上述建议能否发挥现实作用亦有待实践检验。

参考文献

- [1] 夏莉萍. 海外中国公民和中资企业的安全风险——基于中国驻外使馆安全提醒之分析[J]. 国际安全研究, 2019, 37(6): 129-152+156. <https://doi.org/10.14093/j.cnki.cn10-1132/d.2019.06.006>
- [2] 商务部, 国家统计局, 国家外汇管理局. 2020 年度中国对外直接投资统计公报[Z/OL]. <http://images.mofcom.gov.cn/hzs/202111/20211112140104651.pdf>, 2021-12-01.
- [3] 沈国放, 魏苇, 刘民强, 张历历, 周庆, 杨志明, 万霞, 陈雄风. 企业和个人, 海外遇事怎么办[J]. 世界知识, 2008(17): 20-27.
- [4] 杨君岐, 任禹洁. “一带一路”沿线国家的投资风险分析——基于模糊综合评价法[J]. 财会月刊, 2019(2): 131-139. <https://doi.org/10.19641/j.cnki.42-1290/f.2019.02.016>
- [5] 吴莉婧. 我国海外投资企业面临风险与法律对策研究[J]. 学术论坛, 2009, 32(6): 93-96. <https://doi.org/10.16524/j.45-1002.2009.06.045>
- [6] 蔡毅. 全球公共卫生安全能力评估标准——基于中国抗击新冠肺炎疫情实践的启示[J]. 中国行政管理, 2021(6): 145-154. <https://doi.org/10.19735/j.issn.1006-0863.2021.06.19>
- [7] World Health Organization (2007) The World Health Report 2007: A Safer Future: Global Public Health Security in the 21st Century. WHO, Geneva.
- [8] 《中国领事保护和协助指南》2018 年版[Z/OL]. http://www.gov.cn/fuwu/2018-08/22/content_5315566.htm
- [9] 杨洋, 邹明阳, 谢国强, 李仲秋, 倪文斌. 重大突发公共卫生事件下的供应链恢复机制[J]. 管理学报, 2020, 17(10): 1433-1442.
- [10] 汤铎铎, 刘学良, 倪红福, 杨耀武, 黄群慧, 张晓晶. 全球经济大变局、中国潜在增长率与后疫情时期高质量发展[J]. 经济研究, 2020, 55(8): 4-23.
- [11] 杨挺, 陈兆源, 黄翹楚. 展望 2021 年中国对外直接投资趋势[J]. 国际经济合作, 2021(1): 41-49.
- [12] 林勇明. 疫情影响下我国企业海外投资面临的风险及应对之策[N]. 中国经济导报, 2020-03-25(005).
- [13] 葛顺奇, 陈江滢. 中国企业对外直接投资面对疫情危机新挑战[J]. 国际经济合作, 2020(4): 21-36.
- [14] European Commission (2020) Guidance to the Member States Concerning Foreign Direct Investment and Free Movement of Capital from Third Countries, and the Protection of Europe's Strategic Assets.
- [15] 郑飞虎, 王新. 新冠肺炎疫情下海外中资企业形象塑造——以赞比亚为例[J]. 海外投资与出口信贷, 2020(5): 12-14.
- [16] 赵可金. 疫情冲击下的全球治理困境及其根源[J]. 东北亚论坛, 2020, 29(4): 27-42+127.

- <https://doi.org/10.13654/j.cnki.naf.2020.04.003>
- [17] 杨洋. 中国领事保护中存在的问题及对策[J]. 国际政治研究, 2013, 34(2): 17-29.
- [18] 邢爱芬. 海外中国公民领事保护立法初探[J]. 国际论坛, 2011, 13(4): 44-49+80.
<https://doi.org/10.13549/j.cnki.cn11-3959/d.2011.04.012>
- [19] 商务部. 中国对外投合作发展报告 2020 [R/OL].
<http://www.gov.cn/xinwen/2021-02/03/5584540/files/924b9a95d0a048daaa8465d56051aca4.pdf>, 2021-12-01.
- [20] American Enterprise Institute. Worldwide Chinese Investments & Construction (2005-2021).
<https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>
- [21] 夏莉萍. 试析近年来中国领事保护机制的新发展[J]. 国际论坛, 2005, 7(3): 28-32+79-80.
- [22] 苏卡妮. 中国领事保护立法的不足与改进——以中外双边领事条约为主要视角[J]. 福建师范大学学报(哲学社会科学版), 2013(2): 40-48.