

新时代涉外法治建设论纲

赵永琛

【摘要】 涉外法治建设是党中央围绕强国建设和民族复兴的时代需要而提出的重大任务。正确认识涉外法治的实质要义，深刻领会涉外法治建设的战略意义，是全面布局涉外法治建设的前提。要以党的二十大精神为引领，遵循党所确立的涉外法治建设的方针政策，统筹国内大局与国际大局，落实涉外法治建设任务；秉持继承与创新相统一，开创涉外法治新格局；借鉴人类优秀法治文明成果，强化涉外法治本土化创新；推进涉外法治和国家治理相统一，提高涉外工作法治化水平；推进理论建设与实践探索相统一，提升涉外法治建设水平。要为法治国家、法治政府、法治社会建设添砖加瓦，为维护国家主权、安全和发展利益以及为维护世界和平、促进世界经济发展、促进人类命运共同体建设，作出法治中国的新贡献。

【关键词】 全面依法治国 涉外法治 国际法治 法治现代化 中国式现代化

【作者简介】 赵永琛，法学博士，海南大学外交与国际法研究院院长、法学院教授。

【中图分类号】 D99 **【文献标识码】** A

【文章编号】 2097 - 1125 (2023) 06 - 0005 - 19

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央全面推进依法治国。党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，对全面依法治国总目标、总布局和推进方略、路径和举措作出全面部署，为全面依法治国指明了努力方向、提供了根本遵循。作为全面依法治国的组成部分，涉外法治建设被提到重要位置上。2021年1月10日，中共

中央印发的《法治中国建设规划（2020—2025年）》对涉外法治建设作出了明确部署，提出了具体要求。党的二十大提出要“统筹推进国内法治和涉外法治”的方针政策，向全党全国人民发出强力推进涉外法治建设的号召。认真学习领会党的二十大精神，深入贯彻党的决策部署，以二十大精神为旗帜，创造性地推进涉外法治建设，将中国式法治现代化落实到涉外工作的方方面面，具有十分重要的战略意义。本文从涉外法治的基本内涵谈起，分析涉外法治建设的时代背景、理论逻辑及其价值意涵，并重点围绕涉外法治建设总体布局、路径和方略进行深入论证，就如何推进涉外法治建设提出一些思路和看法。

一、正确认知涉外法治的内涵和实质要义

（一）涉外法治的概念辨析

“涉外法”这一概念并不是一个新鲜的法学术语，而是早已有之。各国法学界对此均耳熟能详，其含义并不艰深难懂。实际上，我国以往许多法律就被冠以“涉外法”的名称，诸如《中华人民共和国涉外经济合同法》等。在法学界，有不少著作就涉外合同法、涉外婚姻家庭法、涉外继承法、涉外刑事司法等相关法律规定进行了专门论述。^①然而，“涉外法治”这一概念是在依法治国的大背景下提出的一个创新性术语。由于时下公众对涉外法治的本质属性多有误解，故此有必要予以澄清。

从字面含义来讲，涉外法治是涉及外国因素法治的简称。被冠以“国际”“跨国”“对外”“域外”等名称的内国法律，如《中华人民共和国国际刑事司法协助法》《中华人民共和国对外贸易法》《中华人民共和国涉外经济合同法》等都可归入涉外法范畴。而所谓“国际仲裁”“国际商事仲裁”“涉外刑事司法”“国际追逃追赃”等活动，则可归入涉外执法和涉外司法范畴。由此推论，涉外法治具有两重含义。

第一，涉外法治具有涉及外国的因素。换句话说，凡是具有涉及外国因素的法治，都可以称为涉外法治；如果没有涉外因素，就与涉外法治无关，而只能是国内法治。所以，涉外因素就成为基本的连结点和判别依据，而判别涉外因素的连结点和判别依据可以“外国”、“外国人”和“外国事务”为准据。

从国家属性来讲，对一个主权国家而言，凡是地处本国管辖范围之外

^① 参见赵永琛：《涉外刑事司法解析》，吉林人民出版社2001年版，第1~10页。

的地方都是外国。凡是处理与外国相关的法律事务，都可以归入该国的涉外事务，由此结成的法律关系或建构的法治体系，都属于涉外法治的范畴。

从人的因素来讲，不管是自然人，还是法人，只要具有外国国籍，那么涉及这个“人”的立法、执法或司法活动，就是涉外法治。而认定这个“人”是否具有外国国籍，是有不同的识别根据和办法的。对自然人来讲，不管依据血统主义、出生地主义，还是通过移民归化入籍，只要具有某国国籍，这个人就属于该国人。如果此人身在其他国家，对其居留地所在国而言，他就是外国人，与其相关的法律事务就具有了涉外因素。对法人来讲，通常是以法人注册地或登记地为准据来进行判断的。只要他在某国注册或登记，就视为该国法人。因而处理与该法人相关的法律事务，就看其与某个外国是否具有连结点，只要具备外国连结点就可视为具有外国因素。

从外国事务来讲，一个国家所处理的事务，凡不属于本国或本国所能管辖而属于外国管辖的事务，就属于外国事务。不管其所处理的事务发生在本国境内还是境外，都不影响其具有涉外因素这个基本点。在本国内，处理关涉外国事务的法律，就属于涉外法律。

归结这三个因素一起看，对一个主权国家而言，涉外法治就是关涉外国、外国人和外国事务的法治。简单地说，国内法治的涉外方面就是涉外法治。举例来讲，为了规范我国在海外企业的经营活动，国家颁布了有关我国企业在外国投资经营管理的条例，明确我国企业与外国商户发生纠纷时的处理原则和具体规则；当本国人在外国投资遭遇不法侵害时，国家会通过外交途径、执法和司法渠道对其予以保护或给予协助。前一个例子属于涉外立法，后一个例子属于涉外执法、涉外司法，都是涉外法治的具体体现。

第二，涉外法治包含国际法治涉及本国的方面。这是从适用国际法的角度来判别的。国际法治，就是依国际法之治。对国际社会而言，国际法治是国际社会依据国际法的基本原则、规则和规章制度处理全球事务或关涉人类社会事务的方针、政策、战略、策略、模式和方式的集合。从国内法的维度来看，凡是涉及本国的国际法治，也可以称为涉外法治。这可以从三个方面来判别。

一是从国际法纳入国内法体系来看，一个国家加入某个国际条约并将该条约纳入本国体系中，使之成为该国法律的组成部分，乃是以立法形式推进国际法向国内法移入的过程，这个立法过程本身就成为涉外立法的过程。尽

管国际条约的移入形式各有不同，但不影响其性质和效力。不管采取哪种形式，只要该国际条约依照法律程序被纳入本国法律体系，那么这部国际条约就成为涉外法治的适用依据了。

二是从履行国际法角度来看，适用国际法来处理本国事务，包括处理本国与外国政治外交关系、经济贸易合作关系等，是国家履行国际条约义务的必要之举。而善意履行国际条约，本身就是国内法治的应有之义。

三是从法治层级来看，国内法治是国家级的，国际法治是全球级的。因此，涉外法治不是全球级的，而只是国家级的。即使涉外法治包含了国际因素，那也只是在国家法治范畴以内，而不属于全球范畴。

一言以蔽之，涉外法治是国内法治的涉外部分和国际法治涉及国内部分的集合体。基于此，我们既不能认为涉外法治与国内法治是并列的关系，也不能把涉外法治看作国内法治和国际法治之外的第三种法治。

（二）本质内涵

第一，涉外法治是国家依照法律处理涉外事务的国家治理形式。^① 涉外法治产生的社会条件、方式、来源和国内法治是相同的，其内核和本质要求也是相同的，只不过涉外法的调整对象、手段和方式具有某种特殊性而已。更确切地说，涉外法治是国家在涉外领域以法律理念为指引、以法律规则为器物、以执法和司法为手段来维护国家主权、安全、发展利益，维护人民利益，维护社会秩序的治理形式。可见，涉外法治具有涉外属性，同时又具有法治属性。涉外法治和国内法治具有种属关系。由此引申开来，我们就不能把“涉外法”和“涉外法治”这两个不同的法学术语混为一谈。涉外法是国家有关涉外事务的各种法律、法规、司法解释等的总称，内容涵盖涉外领域的所有法律；而涉外法治主要是依据涉外法之治。涉外法是涉外法治的源头，没有涉外法作为依据就没有涉外法治。如今，国内法学界尚有人把涉外法和涉外法治交叉使用，甚至混为一谈，这是需要澄清的理论误解。

第二，涉外法治和国际法治既有联系又有区别。两者都具有法治特性，其法治理念、法治理论、法治原则都大体相同或相似。但是，两者的差异也是显而易见的。一是立法主体不同。涉外法治依托的法律是由一个国家的立法机关制定的；而国际法是由国际社会创制或认可的。二是法律适用范围不同。涉外法通常适用于本国管辖范围以内或适用于在法域之外保护本国人或本国利益的情形，涉外法不能通行于全球，即便是专门用来处理海外利益保护的法律，也只能在国际法许可的范围内适用；而国际法则可在全球范围内

^① 参见张龔：《涉外法治的概念与体系》，《中国法学》2022年第2期，第265页。

适用。三是执法或司法主体不同。涉外法治是由一个主权国家的国家机器施行的；而国际法治不是由超级国际执法或司法机器来施行的，而通常是由各国合意适用的。四是法治强制力不同。涉外法治是由国家以国家权威、强力机器加以强制实施的；而国际法治是由国际社会通过善意履行条约义务或遵守国际习惯、规则的方式获得认可的。涉外法治和国际法治是平行的关系，不存在相互隶属关系。以涉外经济法和国际经济法的比较为例，就可以比较清楚地理解这个道理。涉外经济法通常是指适用于调整国内涉外经济法律关系的法律，而国际经济法是调整国际经济关系的法律规范，主要包括国际投资法、国际货物贸易法等。

（三）涉外法治的基本范畴

从法治的内涵和外延来看，涉外法治的基本范畴主要包括立法、执法、司法、守法、法律服务和国际法治涉国内部分这六个方面。^①

一是涉外立法。法治是依法之治，法治的前提是立法，没有法律就谈不到法治。由于涉外法治不过是国内法治的组成部分，涉外立法的原则和指导思想、使命和任务、重点和突破点、层级和范围等，都是根据国家治理、社会治理和公共管理的需要，结合国内外经济社会发展形势的变化情况，权衡以法律调整社会关系的利弊之后而确定的，充分反映党和政府对国家治理的意愿，反映人民群众对美好生活的向往。由此看来，涉外立法的主要范畴和国内法律体系构建的范畴是一致的，包括涉外宪法性立法、涉外民商事立法、涉外刑事立法、涉外行政立法、涉外经济立法、涉外诉讼与非诉讼立法、涉外社会立法，其基本要义必须体现要素齐备、结构完整、层次分明的良法特质。

二是涉外执法。执法是政府治理的基本职责和国家管理的基本方式。按照一般的宪制原理，涉外执法是指拥有执法权的主体依照法律对涉外事务执行法律的过程。执法主体主要是国家行政执法机关，包括政府系统各部门和被授权的特定事业单位，在我国还包括党务系统各层级部门和军队。涉外执法类别主要包括涉外行政执法、涉外警务执法、涉外安全执法、涉外军事执法等。

三是涉外司法。司法是法治的最基本方式，也是国家守护公平正义的最后一道防线。在我国，涉外司法主要是指检察机关、法院依照法律针对涉外

^① 参见莫纪宏：《加强涉外法治体系建设是重大的法学理论命题》，《探索与争鸣》2020年第12期，第34~36页；莫纪宏、徐梓文：《善于运用法律武器维护国家利益 加强涉外法治体系建设》，《人民日报》2020年12月25日。

法律事务履行司法职责的过程。例如，各级人民法院依法对涉外民事、商事、刑事案件进行审判，适用我国法律予以判决的行为，就属于涉外司法范畴。法院通过国际司法协助渠道寻求外国给予司法协助与合作，也属于涉外司法范畴。按照司法类型，涉外司法包括涉外民事司法、涉外商事司法、涉外行政司法和涉外刑事司法。由此可见，并非只有由检察院或法院在国外开展的司法活动，才被称作涉外司法。

四是涉外守法。守法是法治社会的一个重要的治理范畴。守法是法治的基本保障，是政治文明、社会文明的标志性要素。如果没有全民守法，再好的法律都无法得到遵守，法律秩序也就无从维护，政治、经济、社会秩序无法得到保障，法治根本无从实现。涉外法律必须得到遵守，这既要求全社会必须遵守涉外法，也要求执法主体和司法主体不仅在国内要遵守法律，在国外也要遵守法律；不仅要遵守中国涉外法，也要遵守国际法；不仅中国人在国外要遵守中国法和外国法，在华外国人也要遵守中国法。当涉外法和外国法之间发生适用冲突时，则要根据相关法律冲突规则予以协调处理。

五是涉外法律服务。法律服务是社会依法治理和民众自我救助的基本手段。由于普通民众大多不熟悉执法和司法的运作流程，当遇到依法尚不需国家机器介入解决的民商事纠纷时，自然人或法人就可能需要进行法律咨询、调解或仲裁。在涉外法治中，仲裁、调解、咨询、培训等法律服务更加不可或缺。目前，许多国内法律机构为了拓展法律服务的业务范围，经常把涉外法律服务加挂国际法律服务的招牌，但其本质上依然是涉外法律服务而已。

六是国际法治涉国内部分也可看作是涉外法治。国际法通行于全球，任何国家都应该遵守，这正是我国反复强调要维护以联合国为核心的国际体系以及以国际法为基础的国际秩序的原因。任何国家因遵行国际法而带来的国家治理，都可以看作是将国际法治原则、规则和规章制度纳入国内法体系之举。所以，在涉外法治建设方面，将国际法治纳入法治国家建设范畴加以推进，是合乎法治建设的理论逻辑和实践逻辑的。^①

二、深刻领会涉外法治建设的重要意义

（一）涉外法治建设的时代背景和政治意义

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央提出全面依法治国的重

^① 参见陈利强：《中国高质量共建“一带一路”涉外（国际）法治建构论纲》，《“一带一路”与涉外法治研究》，人民出版社2021年版，第27页。

大战略思想，并对涉外法治建设作出战略部署。党的二十大报告提出，要“统筹推进国内法治和涉外法治，以良法促进发展、保障善治”，^①这是具有重要政治意义的决策，集中体现了全党全国人民全面依法治国的意志和时代精神，其政治意义体现在三个方面。第一，涉外法治建设成为全党的重要任务。为此，必须全面贯彻党的二十大精神，全面贯彻习近平法治思想，坚持党的领导、人民当家作主、依法治国有机统一，坚定不移走中国特色社会主义法治道路，培育和践行社会主义核心价值观，以解决法治领域突出问题为着力点，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。第二，涉外法治建设成为政府施政的重要目标。为建设法治政府，将涉外法治建设落实到涉外工作的方方面面，就成为必然的政治选择。第三，涉外法治建设成为我国司法改革的重要任务和目标。为了贯彻党的二十大精神，司法机关必将在涉外司法体制机制建设上作出新部署，在涉外民事诉讼、涉外刑事诉讼、涉外民商事调解、国际司法合作方面迈出新步伐，从而完成党交给司法机关推进涉外法治的新使命和新任务。

（二）涉外法治建设的理论意义

第一，涉外法治建设理念是全面依法治国思想的升华和深化。党的十八大以来，党中央提出要坚定中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信和文化自信，坚持马克思主义理论与中国实际相结合、与中华优秀传统文化相结合，坚定走中国特色社会主义道路。党的二十大提出要统筹推进国内法治和涉外法治，把涉外法治建设作为全面依法治国的一个重要组成部分，提升了涉外法治建设的理论地位和层次，明确了涉外法治建设的原则、指导思想、总体目标和路径。这对于动员全党全国人民投身涉外法治建设，具有重要的理论指导意义。

第二，涉外法治建设理念符合马克思主义法治理论与中国式法治现代化相结合的要义。党的二十大明确指出：“坚持和发展马克思主义，必须同中国具体实际相结合。”^②党中央创造性地提出涉外法治建设理念，就是根据不断变化的国内和国际形势，结合中国国情，结合国家治国理政的客观需要，根据全面依法治国新要求新需要而作出的重大法治理论创新。这对进一步促进马克思主义法治理论与中国式现代化法治理论相结合，具有重要的理论意义。中国特色社会主义法治理论是中国特色社会主义理论的重要组成部分

^① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第41页。

^② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第17页。

分，必将成为马克思主义法治理论中国化的最新理论成果。

第三，涉外法治建设理念符合马克思主义法治理论与中华法系优秀传统文化相结合的法治理论的要义。中华法系是世界五大法系之一，其法律思想、价值观以及立法、执法、司法制度独树一帜，自立于世界法治文明之林。当今中国涉外法治建设要以马克思主义法治理论为指导，充分吸收外国法的精华，与中华优秀传统文化文明融会贯通。这必将促使中国特色社会主义法治理论不断传承中华法系文明特质，促进中华法系的现代化、国际化，完成新时代下的凤凰涅槃。

第四，涉外法治建设理论朝着构建中国式法治现代化理论迈进。一是从苏联法制到中国式现代化法治的嬗变。新中国成立以后，中国以苏联为师，全面学习苏联法制理论。改革开放以后，中国迅速恢复法制建设，建立起了具有中国特色的社会主义宪法制度和法律制度。在新时代，党中央提出全面依法治国，走上中国特色社会主义法治道路。在提出涉外法治的重大命题之后，中国法治现代化取得了原创性、突破性的进展。二是摆脱对英美法系理论的迷信。改革开放以来，尤其是2001年我国加入世界贸易组织以来，我国积极推动法制建设与国际接轨，借鉴英美法系理论，对我国法律法规进行大规模立改废。在新时代，我国涉外法治建设将走出自己的法治建设新路，根据中国实际和国际先进经验，推陈出新，将国内法治、涉外法治、国际法治关系处理好，促进中国式法治现代化发展进步。三是推动马克思主义法治中国化的发展。在全面依法治国过程中，党中央号召推进社会主义法治建设，为涉外法治建设彻底摆脱英美法系理论的束缚、朝着马克思主义法治理论与中国具体实际相结合的方向迈进并逐步实现中国式法治现代化指明了方向。

（三）涉外法治建设的实践意义

其一，进一步深化全面依法治国。涉外法治建设，是新时代不断深化全面依法治国的必然要求。党的二十大报告庄严提出要加强涉外法治建设的总要求，完全契合中国法治建设的历史发展规律，契合推进中国式现代化国家的发展路径，契合中国走进世界舞台中心的时代要求。在法治国家建设方面，涉外法治建设将健全国家涉外领域治理的法治化；在法治政府建设方面，涉外法治建设将促使政府各部门各层级依照涉外法行使职权，开展涉外执法活动，维护涉外法律尊严，维护涉外行政制度有序健康运转，规范政府涉外行政执法规则和运行程序，实现涉外事务管理的科学化、有序化；在法治社会建设方面，涉外法治建设将引导社会大众在法治轨道上妥善处理涉外法律关系，学会运用涉外法保护在海外的机构和公民的合法

权益。

其二，加快完善国家治理现代化。党的十八大以来，党中央对新时代党和国家事业发展作出科学完整的战略部署，以中国式现代化推进中华民族伟大复兴，统揽伟大斗争、伟大工程、伟大事业、伟大梦想，明确“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，确定稳中求进工作总基调，统筹发展和安全，明确我国社会主要矛盾是人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，并紧紧围绕这个社会主要矛盾推进各项工作，不断丰富和发展人类文明新形态。在新时代，为了贯彻党的二十大精神，各部门各行业各地方面对国内外新矛盾新挑战，要踏进涉外法治深水区，加强涉外法治体制机制改革顶层设计，冲破思想观念束缚，突破利益固化藩篱，破除各方面体制机制弊端，进一步健全和完善涉外法治的基础性制度框架，促使涉外立法、执法、司法领域实现历史性变革、系统性重塑、整体性重构，推进国家治理体系和治理能力现代化，为以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴提供有力法治保障。

其三，全面适应高水平对外开放工作需要。^① 习近平总书记在党的二十大报告中强调：“中国坚持对外开放的基本国策，坚定奉行互利共赢的开放战略，不断以中国新发展为世界提供新机遇，推动建设开放型世界经济，更好惠及各国人民。中国坚持经济全球化正确方向，推动贸易和投资自由化便利化，推进双边、区域和多边合作，促进国际宏观经济政策协调，共同营造有利于发展的国际环境，共同培育全球发展新动能，反对保护主义，反对‘筑墙设垒’、‘脱钩断链’，反对单边制裁、极限施压。”^② 中国致力于维护多元稳定的国际经济格局和经贸关系，推动建设开放型世界经济，促进世界经济发展繁荣。随着全面深化改革开放，我国海外投资规模越来越大，海外利益格局发生根本性变革，涉外法治建设任重道远。通过涉外法治建设，健全我国涉外经济、民事、刑事、行政等法律体系，以良法促进发展、保障善治；通过健全高效的法治实施体系，深入推进严格执法、公正司法、全民守法；通过建设严密的法治监督体系，切实加强对立法、执法、司法工作的监督；通过建设有力的法治保障体系，加强政治、组织、队伍、人才、科技、信息等保障体系，筑牢法治中国建设的坚实后盾，奠

^① 参见何志鹏：《涉外法治：开放发展的规范导向》，《政法论坛》2021年第5期，第177页。

^② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第61~62页。

定更加坚实的中国式法治现代化基础，从而更好地为全面深化改革开放提供坚强保障。

其四，更好地依法开展国际斗争。“当前，世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。一方面，和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡，人心所向、大势所趋决定了人类前途终归光明。另一方面，恃强凌弱、巧取豪夺、零和博弈等霸权霸道霸凌行径危害深重，和平赤字、发展赤字、安全赤字、治理赤字加重，人类社会面临前所未有的挑战。”^①美国面对中国崛起深感焦虑，采取各种卑劣的手段对华发起贸易战、科技战、舆论战、意识形态战，肆无忌惮插手台湾、香港、新疆事务，恶毒污蔑诋毁中国，极限施压、遏制中国发展，妄图挑起新冷战和阵营对抗，阻断中国现代化发展进程。党中央面对国内外风高浪急的险恶环境，带领全党全国人民发扬大无畏精神，敢于斗争，善于斗争，坚定维护我国国家主权、安全和发展利益，维护我国人民根本利益，维护我国长治久安，推进中华民族伟大复兴。为了更好地运用法治思维和法治方式开展国际斗争，党中央作出涉外法治建设的战略部署，为通过涉外立法、执法、司法途径和手段开展合情合理合法斗争，为保护我国新兴领域、新兴产业、海外利益提供了根本遵循。^②

（四）涉外法治建设的世界意义

其一，统筹推进涉外法治，有助于促进世界范围内的良法善治。在和平发展的时代，作为世界大国，我国高举法治建设的大旗具有非凡的世界意义。我国通过推进涉外法治，在世界上弘扬法治价值观，倡导良法善治，践行法治，引领国际社会构建人类命运共同体，对世界各国具有示范效应，必将有力地推进和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值在世界上传播和推广，为人类法治进步作出新贡献。

其二，统筹推进涉外法治，有助于促进全球治理法治化。党的二十大报告指出：“中国提出了全球发展倡议、全球安全倡议，愿同国际社会一道努力落实。”^③这种带有中国文明底色的全球治理倡议对我国参与全球治理具有重大意义。当前，气候变化、能源危机、粮食危机、恐怖主义等全球性问

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第60页。

② 参见黄进：《论统筹推进国内法治和涉外法治》，《中国社会科学》2022年第12期，第84~85页。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第62页。

题层出不穷，人类生存和可持续发展面临空前威胁。通过国际法治解决全球性问题，是人类社会所能选择的最佳方式和途径。我国有理由、有责任参与解决全球性问题，维护我国和世界人民赖以生存的地球环境和资源，解决世界面临的生存和可持续发展困局。作为国际和平建设者，我国坚定维护《联合国宪章》和国际法基本原则，维护以国际法为基础的国际秩序。坚决反对霸权主义和强权政治，维护国际法基本原则。推进全球安全倡议的落实，建设性介入解决地区冲突；积极执行联合国维和行动，参与打击索马里海盗的国际合作；推进多边安全机制，推进区域合作，维护地区稳定；反对一切形式的恐怖主义，维护公平正义。作为国际经济贡献者，我国支持推进经济全球化，维护国际经济秩序，维护多边主义和自由贸易。作为国际公共产品提供者，我国积极推进共建“一带一路”倡议，推进互联互通基础设施建设，提供技术标准，提供力所能及的国际发展援助，帮助发展中国家发展经济。作为多元文明贡献者，我国坚决主张文明多样化，互学互鉴。坚决反对白人至上主义，反对种族主义、种族歧视，反对宗教歧视；倡导包容，反对排斥；倡导团结，反对分裂；倡导和谐共生，反对仇恨撕裂。

其三，统筹推进涉外法治，有助于促进国际法治合作。涉外执法和涉外司法与国际执法、国际司法合作密不可分，为了加强国际执法与国际司法合作体制机制建设，就必然要健全和完善相应的涉外法律体系尤其是法域外法律体系构建。所以，推动涉外法治建设也必将带动我国与国际社会法治合作的发展。

其四，统筹推进涉外法治，可向全世界展示我国良好的国际形象。经过改革开放的洗礼，中国从国际体系局外者走进国际舞台中心，运用法治思维和法治方式处理国际经济、政治、社会事务，充分展现我国推进和平发展的宏大气魄和伟大胸怀，进一步彰显我国法治天下的高尚情怀。这昭示着中国将继续维护世界和平，促进共同发展，推动构建人类命运共同体，支持人类正义进步事业，维护公平正义。

三、全面布局涉外法治建设

（一）校准涉外法治建设的目标和方向

根据党的二十大关于涉外法治建设的精神，涉外法治建设的目标和方向非常明确。总的来看，以下四个方面是具有决定性的布局。

第一，纳入全面依法治国总方略。从总体上讲，涉外法治建设和全面依法治国的总目标和方向是完全一致的。党的二十大报告强调，“全面依法治国

是国家治理的一场深刻革命，关系党执政兴国，关系人民幸福安康，关系党和国家长治久安。必须更好发挥法治固根本、稳预期、利长远的保障作用”。^①在推进涉外法治建设过程中，要自觉以全面依法治国方针和战略为指引，全面开展各方面工作。按照党中央的决策部署，坚持走中国特色社会主义法治道路，建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治中国，保障和促进社会公平正义，坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设，全面推进科学立法、严格执法、公正司法、全民守法，全面推进国家各方面工作法治化。涉外法治建设遵循这个总目标和总基调并认真加以落实，是保证涉外法治建设沿着正确轨道前进的关键。^②

第二，纳入总体国家安全战略。由于涉外法治建设与国家安全密不可分，在推进过程中要将其与总体国家安全战略联系起来加以统筹规划和落实。党的二十大报告用专章对总体国家安全观作出全面部署并深刻指出：“要坚持以人民安全为宗旨、以政治安全为根本、以经济安全为基础、以军事科技文化社会安全为保障、以促进国际安全为依托，统筹外部安全和内部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全，统筹维护和塑造国家安全，夯实国家安全和社会稳定基层基础，完善参与全球安全治理机制，建设更高水平的平安中国，以新安全格局保障新发展格局。”^③健全国家安全体系，完善高效权威的国家安全领导体制，完善国家安全法治体系、战略体系、政策体系、风险监测预警体系、国家应急管理体系，构建全域联动、立体高效的国家安全防护体系。增强维护国家安全能力，坚定维护国家政权安全、制度安全、意识形态安全，确保粮食、能源资源、重要产业链供应链安全，维护我国公民、法人在海外合法权益，筑牢国家安全人民防线。^④按照党的二十大精神，涉外法治建设就应将总体国家安全观列为总目标和方向，统筹涉外法治和国家安全，一体规划，同步推进，

① 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第40页。

② 参见吴琼：《中国涉外法治建设要强化总体布局统筹兼顾——访中国国际法学会会长黄进》，《法治日报》2022年12月5日。

③ 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第52～53页。

④ 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第53～54页。

相互促进。

第三，纳入中国特色大国外交战略。涉外法治建设工作任务和内容与外交工作密不可分，为了保持与外交路线方针政策的一致性，要将涉外法治建设纳入中国特色大国外交战略加以谋划，协同推进。^① 一是在涉外立法方面，要密切关注国际形势变化，追踪外交斗争的动向，及时制定相关涉外法，积极服务国家外交大局。二是在涉外执法方面，要贯彻中国独立自主的和平外交方针政策，坚持和平共处五项原则，致力于通过国际法治维护地区和世界和平，维护公平正义。要贯彻互利共赢的经济外交政策，依法推进涉外经贸合作、涉外投资与财金合作、涉外资产安全监管等。三是在涉外司法方面，要积极推进国际司法合作，促进国家间友好关系的发展。要通过涉外司法实践，让有关国家的人民感受到公平正义。四是在涉外守法方面，要贯彻外交为民的方针，奉行人民至上的理念，督促在海外的中国公民和企业遵纪守法，维护公序良俗。

第四，纳入海外利益保护总框架。随着我国“走出去”投资、经商、兴业的公司越来越多，中国公民赴海外旅游、读书、就业和定居规模越来越大，海外利益遍布全球各地。保护中国海外资产安全和中国公民生命财产安全、维护我国全球利益安全，成为新时代我国义不容辞的神圣使命。涉外法律体系建设、涉外执法体系建设、涉外司法体系建设和海外利益保护的总体目标、方向高度重合，在许多情况下可以相互融合。所以，加强涉外法治工作完全可与海外利益保护工作结合起来，相互促进，共同发展。

（二）明确涉外法治建设的基本任务和使命

依据全面依法治国的战略构想，可推演出涉外法治建设的基本任务和使命，即建立健全完善的涉外法律体系、良善的涉外执法体制机制、完备的涉外司法体制机制、有力的涉外法治保障体系。

第一，完善涉外法律和规则体系。在中国特色社会主义法律体系构建过程中，涉外法律和规则体系建设基本同步推进，取得了长足进步，但从各法律领域来看，尚存在许多不足和短板。比如，从涉外经济法律体系建设来看，有关涉外经济利益保护法、海外金融法、涉外税收法、涉外反洗钱法、海外反垄断法、海外反不正当竞争法、海外反腐败法、海外保险法、海外企业资产保护法、海外侨胞资产保护法、涉外企业安保法、涉外投资风险管理

^① 参见黄惠康：《准确把握“涉外法治”概念内涵 统筹推进国内法治和涉外法治》，《武大国际法评论》2022年第1期，第1~3页。

法、涉外审计法、涉外国有资产管理监督法等都没有提上立法日程，必须尽快补齐。从推进海洋强国建设的角度来讲，有关大陆架资源开发法、海洋毗连区资源开发法、海洋专属经济区资源开发法、海洋环境保护法、远洋航运安全法、远洋捕捞条例、深海科学考察条例等法律和条例有待补充。从海外利益的执法和外交保护层面来讲，有关使用海军力量打击海盗条例、武装力量参与国际反恐怖主义行动条例、武装力量参与国际反恐演习条例等都尚处在空白状态，难以满足海外利益保护的迫切需要。

第二，积极参与国际规则制定，推动形成公正合理的国际规则体系。作为世界大国，我国在制定国际规则方面需要急起直追，逐步改变外强我弱的局面，为构筑公正合理的国际规则体系作出贡献。一是要积极主动根据国际关系的新变化和 international 治理的新情况提出制定国际规则的倡议，推动联合国和区域组织形成制定有关国际规则的共识。二是积极在国际上提出国际规则制定的议程设置方案，推动联合国等全球性国际组织和区域组织将有关国际规则列入议事日程，开展国际规则的起草工作。三是在中外双边外交过程中，主动提供涉及双边关系的各领域合作协议文本，推动协商谈判，力促形成正式条约或合作协议。四是积极参与各种国际缔约谈判，努力将我国的立场、主张、技术标准和规范等纳入编纂中的国际规则。

第三，加快推进我国法域外适用的法律体系建设。若要推进涉外法治，这是绕不过去的进阶门槛。为此，其一，要区分清楚哪些涉外法律在国内适用，哪些在我国法域外适用。其二，要有针对性地制定相应的涉外法律，而不能笼而统之泛泛空谈。其三，要深入研究我国法域外法律制定的可能性和可行性，充分考量拟定中的各种法域外适用法律是否与外国法律相抵触。其四，要充分考虑我国法域外法律的可适用范围和效力。与其制定出废法，不如无法；与其制定出恶法，宁可无法。

第四，构筑“一带一路”建设法律保障体制机制。随着我国大力推进“一带一路”建设，中外经济走廊合作开发法、中外基础设施开发保护法、海外金融资产安全法、跨境输油管保护法等与“一带一路”建设关系密切的法律和规则制定工作亟待提上日程。为了更好地践行共商共建共享理念，还要围绕促进共建“一带一路”国际合作，积极推进国际商事法庭、国际商事仲裁机构的建设与完善，推动我国仲裁机构与共建“一带一路”国家仲裁机构合作建立联合仲裁机制。^①

^① 参见石静霞：《“一带一路”倡议与国际法——基于国际公共产品供给视角的分析》，《中国社会科学》2021年第1期，第156~179页。

第五，强化涉外法律服务，维护我国公民、法人在海外及外国公民、法人在我国的正当权益。要尽快将国家保护海外利益原则入宪，加快制定海外利益保护法和配套的行政法规、地方性法规和部门规章，以便我国政府、执法部门和司法机关在域外适用我国法律保护我国公民、法人的海外利益。从落实外交为民方针的角度出发，应尽快出台领事保护与协助条例，加强对海外公民、法人的领事保护制度建设，强化外交与领事工作。

第六，建立涉外工作法务制度。要创新涉外工作体制机制，在我国驻外使领馆派驻监察、检察、法院和司法行政、审计、税务、海关等部门法务官员，一方面负责从事与驻在国开展法务合作，包括司法文书送达、司法调查协助等司法协助活动；另一方面依法对在外国投资经商的国有企业进行资产安全审计监管和税务监管，防止发生非法转移、挪用海外国有资产等违法犯罪行为，预防海外投资决策失误风险。

第七，引导对外经贸合作企业加强合规管理，提高法律风险防范意识。我国企业进入国际市场时间短，经验不足，对大多数国际经贸规则比较陌生，经常面临各种合规风险。有关部门应依法推进企业合规经营管理制度建设，加强违规法律风险防范及管理。从事国际经贸合作的企业则要提高合规经营意识，健全合规经营管理制度，守好自我防控第一道防线。

第八，建立健全域外法律查明机制。作为国际私法的一项重要法律制度，域外法律查明制度的完善是涉外法治建设的一个重要方面，尤其在推进涉外民事法治和涉外商事法治建设中具有特别重要的作用。

第九，加强国际法研究和运用。^①国际法的运用是涉外法治建设的关键一环。我国是一个经济社会开放度越来越高的国家，善用国际法是我国将涉外法治与国际法治融合发展的良策。要学会运用国际公法维护我国国家主权安全和发展利益；善用国际经济法、国际贸易法、国际投资法、国际金融法、国际仲裁法等法律处理涉及我国经济与贸易、投资与金融、争端与纠纷等方面的事务；善用国际人道主义法、国际人权法同霸权主义、种族主义、反人道主义作斗争，维护国际与地区和平与安全，维护人权和共同价值观；善用国际刑法来防范和惩治反人类罪、反和平罪、种族主义犯罪等各种国际犯罪和跨国组织犯罪；善用国际航空法、国际海洋法、国际空间法等法律维护我国航空秩序、海洋权益和外空、极地新疆域权利。在从事激烈的国际斗争中，要尽可能多地援引国际条约和国际习惯、规则以及国际法理论，采

^① 黄惠康：《统筹推进国内法治和涉外法治》，《学习时报》2021年1月27日。

用国际法话语体系，深入阐述中国主张和倡议，据理力争，伸张正义，维护公平公正。^①为此，必须加强国际法学习、研究，掌握国际法的基本知识和理论，正确适用国际法。同时，要加强多边、双边法治对话，推进对外法治交流，善用国际论坛阐释中国法治方案，牢牢把握国际法治传播话语权，促进国际法的运用。

第十，深化国际司法交流合作。要通过健全国际司法协助法律体系建设，不断完善我国司法协助体制机制，推进引渡、遣返犯罪嫌疑人和被判刑人移管等司法协助领域国际合作。积极参与执法安全国际合作，共同打击暴力恐怖势力、民族分裂势力、宗教极端势力和跨国有组织犯罪。加强反腐败国际合作，加大海外追逃追赃、遣返、引渡力度，为维护法治尊严、促进良法善治而不懈努力。

四、精准选择涉外法治建设的路径和方略

涉外法治建设的路线图已绘就，前进的号角已吹响，现在最关键的问题是如何循着党所指引的方向和路径，为推进涉外法治建设进行前瞻性思考、全局性谋划，遵循法治建设的科学方法，整体性推进涉外法治建设。

（一）统筹国内大局与国际大局，做好涉外法治建设顶层设计

我们党立志于中华民族千秋伟业，致力于人类和平与发展崇高事业。“从现在起，中国共产党的中心任务就是团结带领全国各族人民全面建成社会主义现代化强国、实现第二个百年奋斗目标，以中国式现代化全面推进中华民族伟大复兴。”^②这是最大的政治，也是最重要的国内大局。涉外法治建设必须围绕这个大局进行谋划，将涉外法律体系建设、涉外执法体制机制建设、涉外司法体制机制建设、涉外全民守法意识重构、涉外法律服务与保障体系建设放到这个大局中加以统筹推进。

当前，人类社会面临前所未有的挑战。全球政治、经济、贸易、金融、安全、能源、气候变化、粮食、网络管理等事务纷繁复杂，都需要各国共同参与解决。涉外法治能否顺利建设，和国际形势演变分不开，和国际格局走向分不开，和国际秩序是否稳定运行分不开，也和全球性问题的解决进程分

^① 参见《赵永琛大使在第三届“中国法治的国际传播”学术研讨会上的主旨演讲》，<http://qmyfzgyjy.cupl.edu.cn/info/1016/1212.htm>，2023年3月1日。

^② 习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第21页。

不开，这就要求必须根据国际形势新情况、国际格局新变化、国际秩序新态势，主动作为，积极参与全球法治体系改革和建设，践行共商共建共享的全球治理观，坚持真正的多边主义，推进国际关系民主化、法治化，推动全球治理朝着更加公正合理的方向发展，努力将中国法治理念、法治制度、法治方式融合到国际法治和全球治理之中。

（二）秉持继承与创新相统一，开创涉外法治新格局

改革开放以来，经过 40 多年艰苦努力，我国法律法规立改废释取得巨大成就。党的十八届四中全会指出：“新中国成立以来特别是改革开放以来，经过长期努力，我国形成了中国特色社会主义法律体系，国家生活和社会生活各方面总体上实现了有法可依，这是一个了不起的重大成就。”^① 涉外法作为中国特色社会主义法律体系的重要组成部分也同样取得了巨大进步。涉外经济法、涉外民商法、涉外刑事法、涉外行政法、涉外社会法、涉外诉讼和非诉讼法及其他相关法制建设都得到不同程度的发展，涉外执法和涉外司法也取得不少进步。在新时代，我们要积极总结新中国涉外立法经验，锐意进取，在新的起点上创新涉外法律体系、涉外执法体系、涉外司法体系和涉外法治保障体系，创新海外利益保护体系，开创涉外法治建设新格局，为促进中国式法治现代化奠定更加牢固的基础。

（三）借鉴人类优秀法治文明成果，强化涉外法治本土化创新

在世界法治文明历史上，普通法系、大陆法系、中华法系、苏联法系、伊斯兰法系曾各自大放异彩。新中国成立尤其是改革开放以来，坚持走中国特色社会主义法治道路，学习借鉴人类法治文明成果，借鉴人类先进法治知识体系，引入国际法原则和规则，积极接轨国际法治，全面推进涉外法治，今后还需要继续沿着这个正确轨道前进。此外，在推进涉外法治过程中，要积极弘扬中国特色社会主义法治精神，总结中国特色社会主义法治理论，吸收中华法系优秀文明传统，发挥本土法治资源优势，提炼本土法治经验，将国际法治文明和本土法治文明相结合，将中国特色社会主义法治推向新高度。

（四）推进涉外法治和国家治理相统一，提高涉外工作法治化水平

党的十九届四中全会指出：“中国特色社会主义制度和国家治理体系是以马克思主义为指导、植根中国大地、具有深厚中华文化根基、深得人民拥护的制度和治理体系，是具有强大生命力和巨大优越性的制度和治理体系，是能够持续推动拥有近十四亿人口大国进步和发展、确保拥有五千

^① 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，人民出版社 2014 年版，第 52 页。

多年文明史的中华民族实现‘两个一百年’奋斗目标进而实现伟大复兴的制度和治理体系。”^① 涉外法治制度设计要充分发挥中国特色社会主义制度和国家治理体系多方面显著优势，加强涉外法治工作，建立涉外工作法务制度，加强国际法研究和运用，提高涉外工作法治化水平。在涉外法律体系建设方面，要将其与国家治理法律体系相互衔接，把涉外法律体系建设当作国家治理体系的重要组成部分加以谋划；在涉外执法体制机制建设方面，要把涉外执法体制机制与政府管理现代化结合起来，促进政府涉外事务管理法治化；在涉外司法建设方面，要把司法机关作为国家治理的重要机器和工具，通过涉外事务法治化促进国家治理现代化，保障公平正义。

（五）推进理论建设与实践探索相统一，提升涉外法治建设水平

为了贯彻落实党的二十大关于统筹推进国内法治和涉外法治的重大决策部署，就要在涉外法治理论和涉外法治实践结合上大做文章，不断提升涉外法治的水平。一是大力开展涉外法治研究，积极构建中国式现代化的涉外法治理论体系。要以马克思主义法治理论为指导，结合中国特色社会主义法治实践，深入研究涉外法治的基本概念、基本原理、基本理论，阐明涉外法治的内涵和外延，摸清涉外法治的本质和规律、功能和作用，探索涉外法治建设的总体目标、使命和任务、战略和策略、方式与方法，论证涉外法治体系的基本构架，揭示涉外法治与国内法治的关系、涉外法治与国家主权安全和发展利益的关系、涉外法治与外交政策的关系、涉外法治与国际法治的关系、涉外法治与人权保护的关系、涉外法治与国家治理的关系等。二是构筑中国式涉外法治知识体系。党的二十大报告深刻阐述了开辟马克思主义中国化时代化新境界的宏伟规划。^② 在涉外法治知识体系建构过程中，要坚持人民至上，将人民对涉外法治的追求当作我们努力奋斗的方向。要坚持自信自立，将我国涉外法治实践中创造的大量实践经验，变成中国式现代化涉外法治知识体系，为涉外法治建设提供理论指南。要坚持问题导向，将涉外法治建设中遇到的各种问题作为攻关的对象，逐一予以破解。要坚持系统观念，针对涉外法治建设的当前任务和长远任务、全局性问题和局部性问题进行理论探索，开辟出涉外法治理论的新境界。要坚持胸怀天下，放眼全球，观察

① 《中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议文件汇编》，人民出版社2019年版，第4页。

② 参见习近平：《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗：在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》，人民出版社2022年版，第16～21页。

国际法发展动态，积极总结我国涉外法治和国际法治的实践经验，为推进国际法发展作出中国贡献。

（六）队伍建设与知识普及相统一，夯实涉外法治人才基础

要加强党对涉外法治工作的领导，保障涉外法治队伍建设。毛泽东曾在党的六届六中全会上说：“政治路线确定之后，干部就是决定的因素。”^①党的二十大对涉外法治建设作了全面部署，指明了方向，需要由政治立场坚定、法治专业素养过硬的高素质干部来加以贯彻落实。为此，要加强党对涉外法治干部队伍建设的统一领导、统一规划，进一步健全涉外立法、涉外执法、涉外司法和涉外法律服务队伍管理体制机制，为涉外干部建设提供坚强可靠保障。

涉外法治建设不是一朝一夕就可完成的，需要久久为功，方可收到成效。要遵循法治人才培养规律，统筹规划涉外法治队伍建设，大力加强涉外法治干部专业化培养。^②一方面，要鼓励各高等院校尤其是政法院校加强涉外法治知识体系建设，包括专业体系、学科体系、课程体系、教材体系建设，大规模培养涉外法治人才；另一方面，要创新党政干部使用模式，将涉外法治队伍建设纳入党政干部培训和使用体系，既要在党校和行政学院加强涉外法治培训，更要让其在实践中增长才干。应考虑建立国内国外干部轮换任职制度，开展党政军学商干部与外事干部轮换任职，在国际法治实践中培养造就一大批拥有国际视野、掌握国际法知识、通晓国际组织管理制度的涉外法治干部。

要加大涉外法治知识普及工作，把涉外法治知识普及纳入法治社会建设工作，不断弘扬社会主义法治精神，传承中华优秀传统文化法律文化，引导全体人民做社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者，努力使尊法学法守法用法在全社会蔚然成风，让涉外法治精神深入人心。

（责任编辑：洪欣）

^① 《毛泽东选集》第2卷，人民出版社1991年版，第526页。

^② 参见黄进：《坚持统筹推进国内法治和涉外法治》，《光明日报》2020年12月9日。