

合作发展的生动法治实践。跨行政区域间的地方政府所订立的行政合作协议,就其性质而言,是一种区域间合作发展的制度安排,是基于某种特定利益互惠需求的、平等协商的产物,因而在很大程度上彰显了地位平等的不同行政区域地方政府之间的协商民主精神,体现了区域经济活动中竞争与合作的统一。新时代新征程,随着区域经济一体化进程的加快推进,不同行政区域之间的经济与市场开放度不断增强,跨行政区域的地方政府之间的行政合作或互惠性行为就显得尤为重要。因此,加强跨行政区域合作发展的法治机制建设,对于打破区域市场分割、消解流动性障碍、降低市场交易成本、促进资源要素优化配置和高效流动、形成跨行政区域之间的优势互补、构架新发展格局、实现中国式现代化进程中的区域共同发展,无疑是大有裨益的。

(责任编辑:刘海林)

以大协同格局加强涉外法治建设

郭 雳^{*}

党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》将法治作为中国式现代化的重要保障加以强调,将“加强涉外法治建设”作为完善中国特色社会主义法治体系的重点任务加以部署。在进一步全面深化改革、推进中国式现代化的全新征程和关键时期,我们必须全面贯彻落实党的二十届三中全会精神,准确认识百年未有之大变局加速演进下推进涉外法治工作的使命任务,牢牢把握新时代加快涉外法治建设的基本路径,始终坚持系统观念,以大协同格局加强涉外法治建设。

一、准确认识百年未有之大变局加速演进下 推进涉外法治工作的使命任务

在世界百年未有之大变局加速演进的进程中,世界之变、时代之变、历史之变正以前所未有的方式展开。国际形势错综复杂,单边主义、保护主义、强权政治和逆全球化思潮明显上升,“零和博弈”、金融和科技制裁等霸权、霸道和霸凌行径危害深重,对国际秩序和多边合作体制造成了巨大破坏。面对严峻复杂的国际形势和接踵而至的巨大风险挑

^{*} 北京大学法学院教授。

战,2023年11月,习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第十次集体学习时深刻指出,“推进涉外法治工作,根本目的是用法治方式更好维护国家和人民利益,促进国际法治进步,推动构建人类命运共同体”。

维护国家和人民利益是加快推进涉外法治工作的优位价值。目前正处于全球治理体系调整变革的关键时期,中外各领域交流合作日益频繁。国家主权、安全、发展等国家和人民利益,在与国际社会和世界各国利益迅速、深度交织融合的同时,也极易受到地缘政治、“长臂管辖”和贸易制裁等的侵害和影响。不仅如此,国际竞争越来越体现为制度、规则和法律之争,国际政治和法律风险使得综合运用涉外立法、涉外执法和涉外司法等手段开展涉外法治斗争的需求更为紧迫。以涉外法治建设更好地维护国家和人民利益,既是统筹推进国内法治和涉外法治、运用法治手段开展国际斗争的迫切需要,也是应对重大风险挑战、推动党和国家事业行稳致远的必然要求。我国坚持走和平发展道路,但决不能以放弃正当权益、牺牲国家核心利益为代价。只有将更好维护国家和人民利益作为推进涉外法治工作的优位价值与根本目的,才能为中国式现代化行稳致远营造有利的法治条件和外部环境。

促进国际法治进步是加快推进涉外法治工作的大国重任。国际法治是超越国家领土范围所构建的“国际法律秩序”,旨在确立各主体的行为规范、关系界定和权利义务设定等法律制度,历来为国际社会共同崇尚和遵循。然而,当前国际环境下的国际法治成效不彰,给全球治理蒙上严峻的失序阴影。在国际规则的制定环节,部分国际条约未能充分体现公正理性的法律价值,“协商一致原则”沦为少数国家“敲竹杠”的工具;部分国际规则面临守约难和执行难的问题,在面对违反规则的“退约”行为时难以发挥实质作用;国际司法也在一些案件中侵害国家自主选择争端解决程序和方式的权力,违背了国际公约和国家仲裁的一般性实践。国际法治体系的权威性遭受前所未有的冲击,更加剧了当今时代的全球治理危局。我国作为负责任大国所承担的时代重任,是通过加强涉外法治建设,推动形成安全稳定、公平正义、合作共赢的国际秩序,为推动全球治理法治化、实现国际良法善治持续贡献中国方案和中国力量。

推动构建人类命运共同体是加快推进涉外法治工作的时代使命。党的二十大报告指出,“和平、发展、合作、共赢的历史潮流不可阻挡”^{②⑤}。全球化浪潮已经将世界上几乎所有国家和地区都紧密联系起来,气候变化、传染病防控、核安全等全球性议题使得各方利益相互交织,现实主义国际关系理论关于“自足国家”的论断已然瓦解。习近平总书记提出的构建人类命运共同体理念,超越了社会制度差异和意识形态分歧,契合当下国际社会日益休戚与共的现实状况,对推动全球治理、实现共赢共享具有重要意义。人类命运共同体理念意味着在涉外法治建设中应树立整体利益观,在各国间凝聚普遍共识、寻求利益平衡。推动构建人类命运共同体,是加快推进涉外法治工作的时代使命,也是在百年未有之大变局加速演进的进程中提出全球良性治理范式、赢得战略主动的必然要求。

^{②⑤} 前注^⑧,习近平文,第49页。

二、牢牢把握新时代加快涉外法治建设的基本路径

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央对全面依法治国作出一系列重大决策部署,高度重视并加快推进涉外法治建设。2014年10月,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》明确提出,要“加强涉外法律工作”。2019年2月,习近平总书记在中央全面依法治国委员会第二次会议中强调,要“加快推进我国法域外适用的法律体系建设”,将“加强涉外法治建设”作为“推进改革发展稳定工作营造良好法治环境”的关键性举措之一。在2020年11月召开的中央全面依法治国工作会议上,习近平总书记强调要“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”,将其作为“十一个坚持”的重要组成部分。

涉外法治工作是一项涉及面广、联动性强的系统工程。习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第十次集体学习时强调,“要从更好统筹国内国际两个大局、更好统筹发展和安全的高度,深刻认识做好涉外法治工作的重要性和紧迫性,建设同高质量发展、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力”。贯彻落实“两个统筹”、认识把握“两个适应”,是新时代加强涉外法治建设、构建涉外法治体系和提升涉外法治能力的基本路径。

“两个统筹”体现了新时代做好涉外法治工作的战略高度。更好统筹国内国际两个大局、更好统筹发展和安全,是习近平总书记从全球视野对国家治理和国际法治作出的深刻判断。在统筹国内国际两个大局中,最重要和最核心的就是统筹中华民族伟大复兴战略全局和世界百年未有之大变局,这是谋划推进涉外法治工作的基本出发点;统筹发展和安全,要求把维护国家安全贯穿于国家发展各领域和全过程,实现高质量发展与高水平安全的良性互动。在“两个统筹”的战略高度下,涉外法治建设的关键在于统筹推进国内法治和涉外法治。“良法”和“善治”是法治的两大内核,国内法治与涉外法治高度关联、相互影响,实现国内法治和涉外法治均需制定良法并实行善治,二者都服务于促进国家发展这一共同目标。必须统筹考量国际国内两个市场、综合运用国际国内两种资源和国际国内两类规则,通过统筹协调实现国内法治与涉外法治的良性互动、平衡发展。

“两个适应”反映出新时代做好涉外法治工作的本质要求。《决定》指出,要“健全推动经济高质量发展体制机制”,“完善高水平对外开放体制机制”。高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务,必须完善推动高质量发展的激励约束机制,塑造国家发展的新动能、新优势。其中,高水平法治通过以制度促进民营经济发展壮大和经济金融健康发展、以执法司法严厉打击资本市场违法犯罪等方式,发挥着引领、支持和保障高质量发展的核心功能。开放是中国式现代化的鲜明标识,高水平开放意味着全方位、多领域的国际交流和合作,同时也对国内法律体系与国际规则的有效衔接、国家以法治途径参与全球治理的能力提出了更高要求。涉外法治建设同高水平开放呈现出相伴而

行、互促互进的关系。高水平对外开放的核心特征之一就是实行顺应经济全球化趋势的制度型开放,着力打造透明、稳定、可预期的制度环境,依法保护外商投资权益,营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境。

三、始终坚持系统观念,以大协同格局进一步加强涉外法治建设

《决定》将“法治人才培养”纳入加强涉外法治建设的工作机制之中,强调“建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律服务、法治人才培养的工作机制”,进一步丰富涉外法治建设大协同格局的法律意涵。应当树立系统集成思维,以大协同格局进一步加强涉外法治建设。

(一) 加强涉外领域立法,稳步扩大制度型开放

涉外法律制度是涉外法治的基础,以大协同格局进一步加强涉外法治建设,需要在稳步扩大制度型开放进程中加强涉外领域立法。在国际规则对接方面,应努力做到既主动对标国际一流水平,又积极参与国际规则制定。应以推进加入《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》《数字经济伙伴关系协定》为契机,在产权保护、产业补贴、环境标准、劳动保护、政府采购、电子商务、金融领域等方面实现规则、规制、管理、标准的相通相容,进而打造透明、稳定、可预期的制度环境。同时,应维护以国际法为基础的国际秩序,切实担当全球治理变革进程的参与者、推动者、引领者角色,在多边合作、网络安全和数字治理等方面主动作为并引导国际规则创制,推动形成具有民主性、公平性的国际规则新生态,不断完善国际规则体系、促进国际法治建设。

在完善国内立法方面,应以形成系统完备的涉外法律法规体系为目标,加快完善涉外法律制度体系。要坚持立法先行,把设立自由贸易试验区等高水平对外开放的有效举措和成熟经验及时上升为法律;要注重涉外法律制度建设的系统性,统筹涉外法律制度的立改废释纂,努力打造严密完备的国内规则体系。同时,应及时回应现阶段涉外领域立法的紧迫需求。一是加快出台反跨境腐败法,构筑不敢腐、不能腐、不想腐一体推进的法律制度体系;二是深化外商投资和对外投资管理立法修法工作,营造市场化、法治化、国际化的一流营商环境;三是清理过时与不适当的法律法规,完善外国人在华住宿等生活便利服务措施的相关制度。

(二) 积极参与全球治理,深化安全领域涉外执法协作

以大协同格局进一步加强涉外法治建设,需要构建协同高效的涉外法治实施体系,积极参与全球治理。积极参与全球安全治理与经济治理体系改革,要继续坚定维护以联合国为核心的国际体系、以国际法为基础的国际秩序、以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际关系基本准则以及以世界贸易组织为核心的多边贸易体制,深入参与世界贸易组织及其争端解决机制改革。要注重解决国际安全的“治理赤字”难题,发挥上海合作组织、金砖合作、亚信、“中国+中亚五国”、东亚合作等机制平台在全球治理中的作用,努力为世界各国提供更多公共产品,推动全球治理在失序期朝着更加公正合理的方向发展。

深化安全领域涉外执法协作,关键在于完善与涉外国家安全相关的“五大机制”。具体而言:一是建立健全周边安全工作协调机制,扩大执法安全合作“朋友圈”;二是强化海外利益和投资风险预警、防控、保护体制机制,维护我国公民、法人在海外的合法权益;三是健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”机制,充实涉外法治的“工具箱”;四是健全维护海洋权益机制;五是完善参与全球安全治理机制,推动构建均衡、有效、可持续的全球性安全架构。

(三) 推进涉外司法审判体制机制改革,深化涉外司法国际合作

以大协同格局进一步加强涉外法治建设,需要推进涉外司法审判体制机制改革,在建设协同高效的涉外法治实施体系进程中深化涉外司法国际合作。要立足稳步扩大制度型开放与国际法治竞争的新要求,深化涉外司法审判体制机制改革,完善涉外民事法律关系中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等涉外司法审判制度。要构建便捷的跨境立案、在线见证、法律文件翻译等涉外司法诉讼服务机制,加快建设我国法域外适用的实施机制,不断提高涉外司法公信力。

深化涉外司法国际合作,建立健全涉外司法权的切实运行机制甚为关键。有必要加快完善我国司法协助体制机制,推进民商事、刑事司法协助和移管被判刑人等领域的缔约履约工作,持续扩大司法协助覆盖面。要统筹反腐败斗争国际国内两个战场,加大海外追赃追逃、遣返引渡力度,形成打击跨境腐败的“总体战”。例如,我国以往对西方国家滥用国家安全例外等规则依法提出主张进行约束,在国际法层面有效地限制了单边主义行为,促进形成了有利于维护我国国家利益的判例规则。应以此为经验,继续探索我国参与国际执法和司法活动的有效方式,推动各方在国际关系中遵守国际法和公认的国际关系基本准则。

(四) 健全涉外法律服务制度机构,加强合规与守法意识培养

健全涉外法律服务制度和机构、加强对企业和公民的合规与守法意识培养,是保护国家及其海外合法权益、助力企业和公民“走出去”的关键举措。要健全国际商事仲裁和调解制度,建立健全域外法律查明机制,开展外国法律法规和典型案例实证研究,满足商事主体查明、研究和适用外国法律的普遍需求。在此基础上,要积极发展涉外法律服务,打造一批国际一流的仲裁机构、律师事务所,提升中国仲调机构作为纠纷裁决机构、中国律师事务所作为法律服务机构的认可度和知名度。要以共建“一带一路”国家等海外利益密集、涉外法律需求较为集中的地区为重点,探索合作建立联合仲裁等机制,建设保护我国海外利益的法治安全链。

加强合规与守法意识培养,需要注重强化企业和公民的合规与守法意识。要引导中资企业境外依法合规经营,建立与国际通行规则相衔接的合规机制,充分发挥企业法律顾问和公司律师的作用,建立健全涉外项目法律风险评估制度。要引导我国企业和公民在“走出去”过程中自觉遵守当地法律法规和风俗习惯,增强其海外风险防控意识与法律风险防范能力,促使其运用法治和规则维护自身合法权益。

（五）加快培养涉外法治人才,创新涉外法治人才培养模式

习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第十次集体学习时强调,要“完善以实践为导向的培养机制,早日培养出一批政治立场坚定、专业素质过硬、通晓国际规则、精通涉外法律实务的涉外法治人才”。《决定》将“法治人才培养”纳入加强涉外法治的工作机制之中,突出了涉外法治人才培养在涉外法治建设中的基础性、战略性、先导性地位。要健全人才引进、选拔、使用、管理机制,做好高端涉外法治人才培养储备工作,打造高素质专业化涉外法治工作队伍。

创新涉外法治人才培养机制,法学院校大有可为。当前,涉外法治人才培养实践面临教学培养体系有待完善、能力训练中对实践性强调不够、制度管理和经费存在限制等问题。结合“法学+N”的复合交叉培养、开展涉外“法律诊所”实训、探索本科双学位的新型联合培养项目等法学院校的探索经验,可从如下方面进一步提高涉外法治人才的培养质量:首先是补齐院校教学培养体系短板,聚焦国家战略加强涉外课程建设,多途径拓宽对外交流渠道,有规划地推进高水平专项国际合作研修。其次是强化学生涉外法律实践能力,聘请高端师资强化实务指导能力,开设涉外“法律诊所”专业课程,健全多渠道联合培养和实习实训的协同工作机制。最后是采取政策支持、经费支持和项目引导的“两支持、一引导”组合方案,多措并举探索创新涉外法治人才的培养模式。

（六）构建中国特色、融通中外的涉外法治理论和话语体系

习近平总书记在主持二十届中共中央政治局第十次集体学习时强调,要“积极阐释中国特色涉外法治理念、主张和成功实践,讲好新时代中国法治故事”。加强对涉外法治理论和实践的前沿课题研究,构建中国特色、融通中外的涉外法治理论体系和话语体系,是赋予中华法治文明时代内涵、彰显我国法治大国和文明大国形象的重要举措。要坚定法治自信,总结提炼涉外法治建设进程中具备中国特色、原创性和标识化的创新概念、独特观点与法治理论,以国际化语言和国际传播途径阐释中国特色、融通中外的涉外法治理念。

对此,法学院校、研究机构团体应当找准自身在涉外法治理论和话语体系构建以及世界交流合作大局中的角色定位。法学院校要坚持“在地国际化”与“海外国际化”双轮驱动,通过深化对外交流合作、加强涉外法治研究理论成果宣传推介等方式,讲好新时代中国涉外法治故事,积极阐释中国特色涉外法治理念、宣传涉外法治人才培养方面的成功实践。相关研究机构和团体组织应当持续搭建法学对外交流合作机制,加强涉外法治理论和实践前沿课题研究,为深化合作成果、构建学术共同体、彰显中国法学魅力提供更坚实的制度保障、更卓越的智力成果和更充分的人才储备,努力提升涉外法治理论和话语体系的权威性与传播度。

（责任编辑：陈贻健）