

论新时代涉外法治工作格局^{*}

张文显（吉林大学哲学社会科学资深教授、教育部社会科学委员会法学学部召集人）

摘 要：涉外法治是习近平法治思想的原创性概念，是立足国内国际两个大局、在全面推进涉外工作法治化的实践中形成的内涵丰富、外延宽阔的科学概念。这一概念为在理论和实践上回答什么是涉外法治、为什么要加强涉外法治、怎样开展涉外法治提供了认识前提。从理论与实践相结合的角度，我国涉外法治工作格局可以概括为“四用”，即中国法有针对性地适用于域外、外国法有选择地适用于域内、善于利用国别法（外国法）、有效运用国际法。“四用”格局也对新时代新征程上推动法学研究创新、法学教育和人才培养机制改革提出了明确要求。

关键词：习近平法治思想 涉外法治 涉外法治体系 中国式现代化

当今世界，法治是国家的综合实力和核心竞争力，是不可或缺的制度软实力。这里的“法治”，既包括国内法治，也包括涉外法治，而后者在全球化时代和以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的新时代新征程上越发凸显和重要。那么，“涉外法治”战略思想是怎么形成的？如何准确理解和阐释涉外法治概念？如何构建新时代中国涉外法治工作格局、完善涉外法治体系？本文就这几个问题略述己见。

一、“涉外法治”的提出

新时代以来，面对全球化的时代潮流，以习近平同志为核心的党中央站在国内国际两个大局相互联系的高度，提出协调国内治理和国际治

理、统筹推进国内法治和涉外法治。这是高屋建瓴的科学判断和高瞻远瞩的战略布局。早在2014年，习近平总书记就精辟指出：“我国已经进入了实现中华民族伟大复兴的关键阶段。中国与世界的关系在发生深刻变化，我国同国际社会的互联互通也已变得空前紧密，我国对世界的依靠、对国际事务的参与在不断加深，世界对我国的依靠、对我国的影响也在不断加深。我们观察和规划改革发展，必须统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、国际国内两种资源、国际国内两类规则。”^①“涉外法治”就是在这一战略思想指引下形成并逐渐明晰的科学概念。

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

^{*}本文系中央马克思主义理论研究和建设工程及国家社科基金重大项目《完善中国特色社会主义法治体系》（2024MZD022）的阶段性成果。

^①习近平：《中国必须有自己特色的大国外交》（2014年11月28日），载习近平：《论坚持推动构建人类命运共同体》，中央文献出版社2018年版，第200页。

的决定》指出：“适应对外开放不断深化，完善涉外法律法规体系，促进构建开放型经济新体制。积极参与国际规则制定，推动依法处理涉外经济、社会事务，增强我国在国际法律事务中的话语权和影响力，运用法律手段维护我国主权、安全、发展利益。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，依法维护海外侨胞权益。”^②“建设通晓国际法律规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才队伍。”^③“涉外法律事务”“涉外法治人才”“国际法律事务”等概念的提出和工作部署，使“涉外法治”概念呼之欲出。

2019年2月，在中央全面依法治国委员会第二次会议上，习近平总书记正式提出“加强涉外法治建设”。会议强调：“要加快推进我国法域外适用的法律体系建设，加强涉外法治专业人才培养，积极发展涉外法律服务。”^④

2019年10月，党的十九届四中全会通过的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》提出“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”^⑤，还具体提出“完善涉外经贸法律和规则体系”等，进一步丰富了“涉外法治”的内容。

2020年10月，党的十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个

五年规划和二〇三五年远景目标的建议》第一次提出“涉外法治体系”概念，并提出：“坚持多边主义和共商共建共享原则，积极参与全球治理体系改革和建设，加强涉外法治体系建设，加强国际法运用，维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序，共同应对全球性挑战。”^⑥

2020年11月，在中央全面依法治国工作会议上，习近平总书记明确提出“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”重大命题，并指出：“要加快涉外法治工作战略布局，协调推进国内治理和国际治理，更好维护国家主权、安全、发展利益。要加快形成系统完备的涉外法律法规体系，提升涉外执法司法效能。要引导企业、公民在走出去过程中更加自觉地遵守当地法律法规和风俗习惯，运用法治和规则维护自身合法权益。要注重培育一批国际一流的仲裁机构、律师事务所，把涉外法治保障和服务工作做得更有成效。”^⑦

2023年11月27日，习近平总书记在主持中共中央政治局第十次集体学习时，系统阐述了加强涉外法治建设的重要意义，强调：“加强涉外法治建设既是以中国式现代化全面推进强国建设、民族复兴伟业的长远所需，也是推进高水平对外开放、应对外部风险挑战的当务之急。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，为中国式现代化行稳致

②《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过），载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社2016年版，第180~181页。

③《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》（2014年10月23日中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议通过），载中共中央文献研究室编：《十八大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社2016年版，第176页。

④《习近平主持召开中央全面依法治国委员会第二次会议强调 完善法治建设规划提高立法工作质量效率 为推进改革发展稳定工作营造良好法治环境 李克强栗战书王沪宁出席》，《人民日报》，2019年2月26日第1版。

⑤《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过），载中共中央党史和文献研究院编：《十九大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社2021年版，第294页。

⑥《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》（2020年10月29日中国共产党第十九届中央委员会第五次全体会议通过），载中共中央党史和文献研究院编：《十九大以来重要文献选编（中）》，中央文献出版社2021年版，第817页。

⑦习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》，2021年第5期。

远营造有利法治条件和外部环境。”^⑧“法治同开放相伴而行，对外开放向前推进一步，涉外法治建设就要跟进一步。”^⑨在这次会议上，习近平总书记还作出“涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分”^⑩的重要论断，为统筹推进国内法治和涉外法治、加强涉外法治体系建设、完善中国特色社会主义法治体系提供了理论基础和制度逻辑。

2024年7月，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》（以下简称《决定》）既在第九部分“完善中国特色社会主义法治体系”中专题部署涉外法治建设，又在《决定》其他多个部分对涉外立法、执法、司法、守法、法律服务等作出安排，着力营造市场化、法治化、国际化一流营商环境。从以上梳理可以看出，从提出“涉外法律事务”到提出“涉外法治”“涉外法治工作”“涉外法治体系”，再到把“涉外法治作为中国特色社会主义法治体系的重要组成部分”，提出“坚持统筹推进国内法治和涉外法治”，我们党对涉外法治的规律性认识越来越深刻、原理性提炼越来越科学、战略性布局越来越明确。在这个过程中，法学界对涉外法治概念、统筹推进国内法治和涉外法治命题、涉外法治工作布局、涉外法治体系等进行了日益深入的学理化阐释和体系化建构，为推动涉外法治工作提供了学理支持和智力服务。

二、“涉外法治”的概念分析

涉外法治是习近平法治思想的原创性概念，

我们只有坚持习近平总书记重要论述的原著原文原义，从语义和意义相关联、理论与实践相结合、国际和国内相贯通上进行科学分析，才能精准领悟涉外法治的科学性、创新性、战略性。“涉外法治”由三个关键词（字）组成，即“外”“涉”“法治”。

（一）“外”，具有复合语义。一是空间概念，指国外，境外，外域，外部，外空，中外，国内外等；二是主体概念，指外国，外侨，外商，外企，外军，外国人，外宾，外国（及区域、国际）组织，外国非政府组织，国际组织等；三是行为及关系概念，指外事，外交，外经，外贸，外务，外援，对外，外资、外汇等。随着国际关系的发展演进，特别是我国改革开放进程的不断深入，涉外法治中“外”的概念也越来越丰富、越来越复杂，需要我们在涉外法治实践中认真研究、准确把握，避免由于治理对象的涉“外”属性而出现不正确或不准确的认识。

（二）“涉”，是一个连接词，指涉及、关涉、牵涉、关联（关连）等。在涉外法治的语境下，一是指涉及国与国之间的经济政治文化生态军事关系等；二是指我国公民、企业、其他法人组织、政府机关等主体的域外利益和各种涉法事务；三是指涉及外国、跨国、国家间等域外的法律事务等。

（三）“法治”，习近平总书记关于法治本体论的论述为我们理解法治提供了法理基础。习近平总书记指出：“法律是什么？最形象的说法就是准绳。用法律的准绳去衡量、规范、引导社会生活，这就是法治。”^⑪本文正是在这个意义上理解涉外法治中的“法治”。涉外法治首先指向涉外法律

^⑧《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》，2023年11月29日第1版。

^⑨《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》，2023年11月29日第1版。

^⑩《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》，2023年11月29日第1版。

^⑪习近平：《在中共十八届四中全会第二次全体会议上的讲话》，载中共中央文献研究室编：《习近平关于全面依法治国论述摘编》，中央文献出版社2015年版，第8~9页。

法规政策等准绳，既包括国家制定的涉外法律法规规章，也包括党和国家的对外政策、具有实际法律效力的涉外规范性文件和惯例、案例等“软法”；其次指向法律准绳的运用，既包括涉外法律法规、方针政策和规范性文件的执行、遵守和适用，也包括在中外关系和国际治理中对国际法、外国法（区域法）的运用与适用。也就是说涉外法治是一个体系性概念，即“涉外法治体系”，既包括涉外法治的规范体系，也包括涉外法治的实施体系、保障体系、监督体系，涉及行政执法中的涉外法治、司法中的涉外法治，以及在涉外关系和事务中遵守和运用法治规则和法治原则开展活动的行为等。

基于上述分析可知“涉外法治”是一个内涵丰富、外延宽泛的概念，本文尝试对这个概念作出一个定义式表达：涉外法治是在党的集中统一领导下，有关国家机关、涉外工作部门和单位以法治规则、法治思维和法治方式处理涉外事务、开展对外斗争、推进国际合作、参与全球治理、引领和平与发展的国家主权活动；以及公民、法人等民间涉外主体依法依规、以惯例案例规避风险、化解纠纷、维护其合法权益的法务活动。涉外法治的价值逻辑在于：以良法善治更好维护我国国家主权、安全、发展、尊严等核心利益和我国公民、企业、社会组织等主体的合法权益，更好保障和推进中国式现代化，更好维护世界和平、促进世界发展、推动构建人类命运共同体。

三、以“四用”为核心的涉外法治工作格局

对涉外法治概念的语义和意义的分析帮助我们参透了涉外法治工作的本质，阐明了“什么是涉外法治”“为什么要加强涉外法治”等前提性问

题，为我们回答“怎样推进涉外法治”提供了认识前提。我们需要结合实践并面向实践来把握涉外法治的工作格局。笔者认为，涉外法治工作格局是由“四用”构成的。

一是中国法有针对性地适用于域外。我国对外开放的大门越开越大，我国公民、企业、事业单位走出去留学、创业、经商、合作的越来越多，我国对外交往越来越广泛，而且中国的对外交往已经不只是人、财、物的交往，还包括人权、治理、文化、环境保护等方面，这就必然涉及中国法的域外适用。中国法的域外适用是确保中外正常交往不可或缺的制度和机制。习近平总书记指出：“要坚持统筹推进国内法治和涉外法治，按照急用先行原则，加强涉外领域立法，进一步完善反制裁、反干涉、反制‘长臂管辖’法律法规，推动我国法域外适用的法律体系建设。”^②新时代以来，我国新制定了《中华人民共和国国家安全法》《中华人民共和国外商投资法》《中华人民共和国出口管制法》《中华人民共和国反外国制裁法》《中华人民共和国数据安全法》《中华人民共和国对外关系法》以及《阻断外国法律与措施不当域外适用办法》等法律法规规章，修改了《中华人民共和国刑法》《中华人民共和国对外贸易法》等，它们都包含着中国法域外适用的理念、原则、制度规定和机制设计。同时，我们已经有了中国法域外适用的典型案例。例如，湄公河案件的处置就是其中一例。根据《中华人民共和国刑法》第八条的规定，外国人在中华人民共和国领域外对中华人民共和国国家或者公民犯罪，按刑法规定最低刑为三年以上有期徒刑的，可以适用本法。根据我国刑法，人民法院判处了湄公河刑案的主犯糯康、桑康·乍萨、依莱、扎西卡四人

^②习近平：《坚持走中国特色社会主义法治道路 更好推进中国特色社会主义法治体系建设》，《求是》，2022年第4期。

死刑，其他从犯分别被判处死缓、无期徒刑和有期徒刑。再如，在华为公司诉IDC滥用市场地位垄断案中，我国法院适用我国反垄断法以及《国务院反垄断委员会关于相关市场界定的指南》等规定，确认IDC公司设定过高价和不合理搭售行为损害华为公司合法利益。有世界知识产权界“福布斯”之称的权威杂志《知识产权管理》将该案评选为2013年“全球年度案例”，成为中国大陆地区唯一入选案例。2022年以来，最高人民检察院、公安部联合挂牌督办了三批13起特大跨境电信网络诈骗犯罪案件，坚持深挖组织者、领导者及幕后“金主”，落实《中华人民共和国反电信网络诈骗法》等法律的要求，依法打击跨境电信网络诈骗等违法犯罪活动，坚决维护国家安全、社会稳定和人民群众切身利益。

二是外国法有选择地适用于域内。基于与中国法域外适用对等的主权原则和法治机制，我们也需要把某些对我有利、体现公平的外国法适用于中国境内。党的二十届三中全会《决定》提出：“主动对接国际高标准经贸规则，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、金融领域等实现规则、规制、管理、标准相通相容，打造透明稳定可预期的制度环境。”^⑬这就意味着我国要适度借鉴、吸收、对接和适用域外法律。党的二十届三中全会《决定》还更加直接明了地提出：“完善涉外民事法律关系中当事人依法约定管辖、选择适用域外法等司法审判制度。”^⑭党的十八大以来，党中央提出的深化司法领域国际合作、完善我国司法协助体制、扩大国际司法协助的覆盖面等，也包含着外国法在中国域内的适用，尤其是在私法和商事仲裁领域。在全球化时代，主权国家法律适用于域外的领域、

场景、案件越来越多、越来越复杂，许多有识之士呼吁并推动建立由联合国主导的主权国家法律域外适用的国际公约或“标准法”“示范法”，我们应积极参与相关议题的讨论与合作。2024年7月，最高人民法院发布首批查明和适用域外法的典型案例，包括对美国特拉华州公司法、塔吉克斯坦共和国民法典及有限责任公司法等外国法律的查明和适用，展现了中国司法尊重契约精神、平等保护中外当事人合法权益的态度，也为营造公平透明可预期的国际营商环境提供了法治保障。

三是善于利用国别法（外国法）。《中华人民共和国对外关系法》第三十三条第一款规定：“对于违反国际法和国际关系基本准则，危害中华人民共和国主权、安全、发展利益的行为，中华人民共和国有权采取相应反制和限制措施。”其中的措施之一，就是针对其他国家（国家联盟）违反国际法和国际关系基本准则的行为，选择利用其本国法（区域法）予以反制。也包括善于利用国别法（外国法）积极应对外国国家机关、企业、组织等依据其本国法律或各种借口对我国公民、企业、组织进行打压、实施歧视性限制措施的行为。例如，2020年8月，时任美国总统特朗普以所谓“威胁美国国家安全”为由，对WeChat颁布禁令。WeChat美国用户就禁令提起诉讼。之后，美国法院叫停了特朗普政府对WeChat的禁令。2021年6月9日，拜登签署总统令，正式撤回前总统特朗普签署的封杀WeChat禁令。又如，2021年1月，美国根据《1999财年国防授权法案》将小米集团列入中国涉军企业名单，禁止美国国民购买或持有小米公开交易的证券及其衍生品。而后，小米集团及其3名个人股东在美国哥伦比亚特区地方法院起诉美国国防部和美国财政部，宣称美国政府

⑬《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》，人民出版社2024年版，第25页。

⑭《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》，人民出版社2024年版，第32页。

的行为违反了美国《行政程序法》、超越了《1999财年国防授权法案》授权、并构成未经正当程序剥夺财产和自由从而违反了美国宪法第五修正案。最终，美国法院支持小米的主张，发布临时禁令，冻结美国国防部对其作出的涉军企业认定。其后，小米与美国国防部达成和解，被从中国涉军企业名单中移除。又如，在共建“一带一路”涉外法治问题上，我们一向尊重和适用东道国的法律和惯例。实践证明，国别法（外国法、区域法）是可能成为破解西方国家“双标”，维护国家主权、安全、发展利益和公民、法人合法权益的斗争武器。“以其人之道，还治其人之身”往往可以出奇制胜。由于现阶段我们缺乏熟悉国别法及相关案例的专业人才，我们应鼓励和支持中国律师同外国律师同行的专业合作，形成利用国别法（区域法）维护我国国家、公民、法人合法权益的合力。

四是有效运用国际法。涉外法治工作必须重视对国际法的确认和运用。在涉外关系、国际关系和全球治理中，要尊重和遵守国际法和公认的国际关系基本准则，用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展。特别是“要坚定维护以联合国为核心的国际体系，坚定维护以国际法为基础的国际秩序，坚定维护以联合国宪章宗旨和原则为基础的国际法基本原则和国际关系基本准则”^⑮，推动全球治理体系朝着民主公正合理方向变革。加强国际法运用，不仅是维护以联合国为核心的国际体系和以国际法为基础的国际秩序的需要，也是以民主机制、法治方式和平理性地解决国际分歧和争端以及维护国家主权、安全、发展利益的迫切需要。我国自2001年加入WTO起，经

过长期实战历练，已能有效运用WTO的规则维护自身合法权益，已从被动应诉发展为积极作为。例如，2022年中国诉美国反补贴措施世贸争端案胜诉，就是中方运用世贸规则挑战美国滥用贸易救济措施的充分体现，该案胜诉既体现了WTO争端解决机制的公平公正，又彰显了中国运用WTO争端解决机制的能力提升。

概括而言，从宏观维度和工作实践来看，涉外法治的核心要义在于“四用”，即有针对地把中国法适用于域外、有选择地把外国法适用于中国域内，善于利用国别法以抗衡外国强权、侵权，充分运用国际法于国际事务和全球治理。这“四用”构成了新时代中国涉外法治的工作格局，其前提是涉外法治规范体系建设，其重心是涉外法治领域体制机制改革和法律实施机构建设，以及涉外法治价值体系的构建和涉外法治理念的传播普及。

四、加快推进“四用”机制的规范化、体系化

为使“四用”机制更加成熟定型、切实管用，必须坚持以习近平法治思想和习近平外交思想为指导，深化涉外法治领域改革，按照党的二十届三中全会的部署，以制度和能力建设为主线，加快“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”。^⑯“要建设协同高效的涉外法治实施体系，提升涉外执法司法效能，推进涉外司法审判体制机制改革，提高涉外司法公信力。”^⑰“要深化执法司法国际合作，加强领事保护与协助，建强保护我国海外利益的法治安全链。”^⑱也就是说，要把“四用”

^⑮ 习近平：《坚定不移走中国特色社会主义法治道路 为全面建设社会主义现代化国家提供有力法治保障》，《求是》，2021年第5期。

^⑯ 《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》，人民出版社2024年版，第32页。

^⑰ 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》，2023年11月29日第1版。

^⑱ 《习近平在中共中央政治局第十次集体学习时强调 加强涉外法制建设 营造有利法治条件和外部环境》，《人民日报》，2023年11月29日第1版。

机制灵活运用到涉外法治体系建设和涉外法治能力提升上来,使其转化为统筹推进国内法治和涉外法治的制度动能。

涉外法治涉及面广、联动性强,构建和完善新时代涉外法治工作格局必然是一个系统工程。我们要坚持党的全面领导,在党中央集中统一领导下,坚持前瞻性思考、全局性谋划、战略性布局、整体性推进,各有关部门和涉外主体协同配合、统筹协调、整体推进,把由内而外、由外而内、内外互动的涉外法治活动统合起来,构建法理深厚、规范完备、实施良好、运行高效的涉外法治体系,为强国建设、民族复兴伟业创造更加良好的外部法治环境。同时,要大力推动法学研究、法学教育和人才培养机制改革。首先,加快推进涉外法学学科体系、学术体系、话语体系、课程体系、教材体系建设。构建涉外法学“五大体系”,解决的是涉外法治实践中的“知识短缺”问题。我们比任何时候都需要更全面、更丰富、更融通的国内法、国际法、国别法知识体系,以扩大“四用”的知识库存,避免“书到用时方恨少”。其次,加快涉外法治人才培养,建设一支信念坚定、结构合理、能力卓越的高素质涉外法治工作队伍,以解决涉外法治实践中的“人才瓶颈”“能力不足”难题。我们比任何时候都需要谙熟涉外法律法规规章惯例判例、精通国内外国国际法律事务的高端涉外法治工作人才。需要大力增强“四用”的政治智慧、法治思维和实战能力,拥有“乱云飞渡仍从容”的底气。

结 语

党的二十届三中全会把“中国特色社会主义法治体系更加完善”作为新时代新征程我国法治建设和法治改革的总目标、总抓手,而完善涉外法治体系就是推动中国特色社会主义法治体系更

加完善的题中之义,也是经济上构建高水平对外开放体制机制、政治上掌握对外斗争战略主动的必然要求。完善涉外法治体系,必须坚持以习近平法治思想和习近平外交思想为指导,以制度建设为主线,统筹推动中国法域外适用机制、外国法域内适用机制、国别法(区域法)选择性利用机制、国际法有效运用机制建设,加快形成新时代涉外法治体系和涉外法治工作格局。■

(责任编辑:张文静)