



完善涉外刑事诉讼程序是当前正在进行的刑事诉讼法第四次修改工作中的重要议题，关系涉外法治建设整体布局的合理建构，更关乎人类命运共同体构建过程中的国家安全与全球犯罪有效治理。

聚焦重点问题完善涉外刑事诉讼程序



□陈杰 孟玉

涉外民事检察是涉外检察的重要组成部分。2024年12月，最高人民检察院印发《最高人民法院关于加强涉外检察工作的意见》，特别提出要持续加大涉外民事检察力度。对标新时代涉外法治建设要求，当前涉外民事检察监督工作还存在短板弱项，如对涉外民商事诉讼中有关问题的监督不足，涉外民商事审判监督中检察机关依职权启动存在困难等。在此背景下，有必要深刻认识涉外民事检察监督的重要价值，进一步明确规范开展涉外民事检察监督的具体路径，充分发挥检察机关涉外民事检察监督职能，助推形成涉外法治工作大协同格局。

明确涉外民事检察监督的法律依据

监督依据是监督主体实施监督的正当性和权威性来源。明确检察机关对涉外民商事审判与执行活动进行监督的法律依据，是开展涉外民事检察工作的前提，也是提升涉外民事检察监督规范性的必然要求。宪法、民事诉讼法与《人民检察院民事诉讼监督规则》(下称《规则》)为检察机关开展涉外民事检察监督提供了直接法律依据。检察机关的宪法定位为国家的法律监督机关，民事诉讼法总则第14条规定“人民检察院有权对民事诉讼实行法律监督”。就涉外民事检察监督而言，一方面，涉外民事诉讼仍属于民事诉讼的一部分，只因具有“涉外因素”而具有了不同于纯粹国内民事诉讼的特征。因此，宪法赋予检察机关的法律监督职能，当然应包括对涉外民事诉讼的监督。另一方面，“涉外程序”并非一个独立的审判程序，对于涉外案件的审理，仍适用一审普通程序和二审程序，故此“审判程序”也理应属于检察监督的范围。因此，《规则》中规定的对民商事审判和民事执行活动的监督，亦包括对涉外民商事审判与涉外民事执行活动的监督。

明晰涉外民事检察监督重点

就目前而言，对生效裁判的监督、对审判程序的监督、对执行活动的监督以及对审判人员违法行为的监督，构成了检察机关对民商事诉讼的完整监督体系。基于此，可根据涉外民事诉讼的环节明晰涉外民事检察监督应关注的重点。一是对涉外审判程序违法的监督。结合《规则》第100条来看，应当向同级人民法院提出检察建议的情形中有两类与涉外民商事审判程序密切相关。其一，对“诉讼中止或者诉讼终结违反法律规定”应当提出检察建议。根据民事诉讼法第281条，在涉外民商事审判程序中，法院依法受理案件后，“当事人以外国法院已经先于人民法院受理为由，书面申请人民法院中止诉讼的，人民法院可以裁定中止诉讼”。该条规定的“先受理法院规则”是我国涉外民事管辖权体系借鉴国际经验作出相应调整的体现，但对该条的解释与适用不仅涉及当事人诉权保障，还关涉国家间管辖权的博弈。因此，如果法院“中止诉讼”违反法律规定，检察机关应当有权予以监督。其二，对“违反法律规定送达的”应当提出检察建议。涉外民事诉讼程序中的送达程序与一般送达有所不同，故民事诉讼法第283条对“对在中华人民共和国领域内没有住所的当事人送达诉讼文书”作出专门规定。涉外送达程序因关涉国际刑事司法协助法、国际条约、域外国家法律等规定以及期间的特别规定等，尤其需要特别关注。

二是对外国法院民事生效裁判、涉外仲裁机构裁决之“裁定”的审查与监督。民事诉讼法第291条规定，对涉外仲裁机构作出的裁决，被申请人提出证据证明仲裁裁决存在特定情形或法院认定执行该裁决违背社会公共利益的，“裁定”不予执行；第299条、第300条规定，对于申请或请求承认外国法院作出的发生法律效力的判决、裁定，法院对其效力是否承认“裁定”方式作出。检察机关对“发生法律效力”的判决、裁定的监督，应当包括涉外民事诉讼程序中作出的是否承认与执行外国法院生效裁判以及涉外仲裁裁决之“裁定”。

三是对涉外民事执行活动的监督。检察机关可以与法院在建立国际商事争端解决机制方面协作配合，优化对生效裁判、调解协议、仲裁裁决的执行活动进行监督的方式方法，促进我国国际商事调解、仲裁机制不断完善。此外，在涉外民事执行活动监督过程中发现的通过虚假诉讼、虚假支付令、虚假公证债权文书等损害第三人、案外人合法权益的行为，符合监督条件的，检察机关应当依法启动法律监督程序以维护国家利益、社会公共利益、他人合法权益以及社会诚信体系。

完善涉外民事检察监督机制

一是完善多元化监督格局。在涉外民事诉讼中，应完善包括抗诉、检察建议等方式在内的多元化监督格局。对于涉外送达程序严重违法、剥夺当事人辩论权利的，通过再审检察建议方式开展同级监督或者依法提出抗诉。对于涉外送达程序存在瑕疵而无启动再审必要的，采用制发检察建议方式督促依法规范涉外送达程序。二是建立涉外民事检察类案监督机制。探索建立涉外民事检察类案监督机制，构建大数据模型，主动开展涉外民商事案件类型化调研与分析，依法制发类案检察建议，促进司法公正和效率；成立涉外民商事检察监督办案组，与审判机关、司法行政机关等部门形成合力，加强对涉外民商事纠纷案件的调解、诉讼联动等协同解决；制定涉外民商事案件监督流程图，为涉外案件申请民事检察监督提供可视化流程指引，推动涉外民事检察类案监督精准发力、常态长效。

【作者单位：中南民族大学法学院、内蒙古自治区人民检察院呼和浩特铁路运输分院。本文系2024年度最高人民检察院检察理论研究课题“涉外民商事法律体系与法律监督机制完善研究”项目编号：GJ2024C37)和2024年度内蒙古自治区人民检察院重点调研课题“涉外法治建设中健全检察机关依法履职机制研究”项目编号：NJ202447)的阶段性研究成果】

找准职责定位规范开展涉外民事检察监督

优化管辖规定积极应对跨境犯罪新变化

现行法律及司法解释关于跨境犯罪管辖的规定写入法律的时代相对久远，且散落在刑法、刑事诉讼法及多部司法解释中，与新时代以来跨境犯罪激增所引发的挑战相比，大大滞后于司法实践的需求。跨境犯罪数量激增的同时，犯罪类型逐步向网络犯罪方向演化，网络赌博、网络诈骗等信息网络犯罪及其关联犯罪持续高发，批量案件大幅增加，同时跨境洗钱、跨境腐败犯罪等经济犯罪愈演愈烈，涉案金额不断攀升。这些跨境犯罪的新变化需要国内法对管辖制度作出适应性调整，以准确、高效应对跨境犯罪。

刑事诉讼法“管辖”章的规定基本是以国内案件为规范对象予以排布的，对于涉外刑事案件考虑十分有限，无法适应“统筹推进国内法治和涉外法治”的时代要求。例如，2012年刑事诉讼法修改过程中，为体现国民待遇原则，将第一审外国人犯罪案件的级别管辖由中级法院调整为基层法院。《解释》第10条、第11条规定了涉外案件的地域管辖，即中国公民在中华人民共和国领域外的犯罪，由其登陆地、入境地、离境前居住地或者现居住地的法院管辖；被害人是中国公民的，也可以由被害人离境前居住地或者现居住地的法院管辖；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，根据中国刑法应当受处罚的，由该外国人登陆地、入境地或者入境后居住地的法院管辖，也可以由被害人离境前居住地或者现居住地的法院管辖。上述规定本身创设了多个管辖地，需要协商管辖或者指定管辖方能确定具体管辖地。对于批量案件或者涉众型案件、集中抓捕回国或外国政府移交我国的案件，上述规定显然难以适用，需要在涉外特别程序中对级别管辖、地域管辖及协商管辖、指定管辖机制作出有别于国内管辖的特殊安排。再如，第一审外国人犯罪案件由基层法院管辖后，所有基层法院按照法律规定都应当管辖外国人犯罪案件，但司法实践中考虑到基层法院处理涉外案件的审判力量配比、办案经验等因素，不少地方对涉外案件实行集中指定部分基层法院进行办理，这种类案批量指定管辖的做法在现行法上缺乏法律依据，与现行刑事诉讼法第27条关于指定管辖的规定直接冲突。如果实践做法具备合理性，在涉外案件特别程序中就应当对

此种实践探索给予立法确认，正确处理改革与法治的关系。

此外，涉外管辖规定中也需要考虑刑事管辖权的适度扩张以积极反制部分国家“长臂管辖”的无理干涉，有力维护国家正当利益。对于跨境腐败案件、经济犯罪案件、跨境网络犯罪案件等，可以考虑增加部分管辖连接点，比如，基于货币、基金、投资等金融工具或者基于数据流动、网络通信设施等设立关联点，适度扩大我国司法机关对境外犯罪的管辖范围。

明确境外证据的审查判断规则

在境外证据的取得与使用日益常态化的背景下，明确境外证据使用原则与规则是涉外程序立法完善的重点内容。总体原则上，首先要考虑国际司法合作的通行规则，即在遵守国际公约与准则的前提下，按照取证规则适用所在国规则，同时不违反中国法律的原则；审查判断规则遵守国内法规则，同时恪守相关国际司法合作中的各类承诺。应遵守国际公约与准则作为境外证据审查判断的重要原则，特别是各类人权保障规则，作为世界各国开展国际刑事司法合作共同信守的底线性标准，应得到认真对待。

在境外证据使用规则构建过程中，需要重点研究如下三类事项：其一，对于外国法中的程序规定与证据规则，有必要建立外国法查明机制，必要时采用专家证人的方式补强相关证明机制。其二，对于境外取证途径，应当增加授权扩充国际刑事司法协助之外的各类取证方式，将包括警务合作、个案协商后的平等互助合作、联合侦查等非传统取证方式等明确为合法的境外取证途径。这一修改完善不仅符合证据稀缺原理，而且适应跨境取证的现实状况，有助于更为灵活、便捷、高效地实施跨境取证。其三，对于网络证据，应当遵循《联合国打击网络犯罪公约》的精神，转化适用相应公约规定，坚持程序正当原则，增加规定全天候电子数据取证合作机制，简化国际合作程序，对于重罪案件应当建立并实现证据快速保全、披露、实时收集等相互协助机制，严格限制网络远程勘验的适用，明确远程勘验应当遵循刑事诉讼法关于技术侦查的规范，梳理协调网络安全法、数据安全法等关联法律与刑事诉讼法中电子取证规则的相关规定，明确跨境数据调取的权限、范围、程序。

【作者为中国人民大学法学院副院长、教授】

理将产生正向推动作用。人流、资金流、证据流三个方向的诉讼行为都应当同步强化，其中，鉴于当前跨境犯罪的实施与追诉过程中资金与涉案财物的处置愈发成为决定性因素，证据裁判原则也是国际通行的基本规则，在涉外特别程序中细化完善追赃程序、跨境取证规则，对于涉外案件办理意义重大。

调整立法体例并明确与国际刑事司法协助衔接关系

2018年10月生效的国际刑事司法协助法为加强国际合作、打击跨境犯罪提供了大量全新规定，其中绝大多数规定需要在本次刑事诉讼法修改过程中做好相应的衔接与协作。现行刑事诉讼法将国际刑事司法协助作为一项原则性规定写在总则编第一章第18条：“根据中华人民共和国缔结或者参加的国际条约，或者按照互惠原则，我国司法机关和外国司法机关可以相互请求刑事司法协助。”此种规范状况显然无法实现与国际刑事司法协助法高效衔接的目标，打击跨国犯罪的基本立法目的也很难实现。因此，有必要将刑事诉讼法第18条的条文位置调整至独立新增的涉外特别程序一节，并在该条增加规定“开展刑事司法协助依照本法和国际刑事司法协助法的有关规定进行”，从而通过这种明确转引式、提示性规定促进两部法律之间的有效衔接。

在国际刑事司法协助实施过程中，我国与外国在相互协助开展文书送达、调查取证，安排证人作证或者协助调查，查封、扣押、冻结涉案财物，没收、返还涉案财物等诉讼行为时，国际刑事司法协助法已对国内办案机关的诸多诉讼行为作出规定。这些规定的落实，需要刑事诉讼法作出衔接性安排，明确相应程序及诉讼行为的效力等。例如，关于向外国请求刑事司法协助过程中国内刑事诉讼程序办案期间的中止问题，现行刑事诉讼法中没有规定，而国际刑事司法协助法周期普遍较长，极易导致诉讼行为超出现有办案期限，因此有必要在特别程序中增加诉讼中止的相关规定。再如，国际刑事司法协助法第31条和第36条分别就向外国请求协助安排境外证人视频作证和我国协助安排国内证人通过视频作证等作出规定，对于上述证人视频作证等程序与实施机制，在刑事诉讼法修改后新增的涉外程序中也应当作出明确规定。



□程雷

完善涉外刑事诉讼程序是当前正在进行的刑事诉讼法第四次修改工作中的重要议题，关系涉外法治建设整体布局的合理建构，更关乎人类命运共同体构建过程中的国家安全与全球犯罪有效治理，其重要意义不言而喻。但当前之急是如何基于蓬勃发展的司法实践，搭建起成型的制度体系，进而推动立法完善。笔者围绕这一目标谈些粗浅的个人意见，与理论界、实务界人士共同探讨。

扩大涉外案件界定范围

当前，实务界对涉外案件范围的界定通常参照《最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释》(下称《解释》)第475条之规定，以行为人为核心判断要素确定涉外程序的适用案件范围。这种界定方式已明显不能适应当前人财物、数据信息等要素全球化、国际化的发展态势，直接导致目前涉外程序规范范围狭窄、规范内容缺失、规范密度粗糙。将涉外案件的界定方式由“以人为中心”扩大至“人+财产+证据”三位一体的新范畴体系势在必行。

涉外案件的特殊性不仅在于涉及外国人，或者中国公民在境外犯罪或被害。伴随经济全球化，着眼于人类命运共同体的构建，财产全球流动、数据跨境流动日益常态化，在这一时代背景下，涉外程序的规范工具应当与时俱进加以革新、扩充，除了传统的以行为人为核心判断要素外，增加“涉案财物在境外”“关键证据在境外”两类因素作为是否适用涉外程序的判断工具，颇具现实必要性。也是与证据三个涉外判断要素本身也是相互关联、相互作用的，科学统筹好三个要素，对于涉外案件公正高效办

以高质量涉外检察履职打造一流营商环境“金字招牌”

□曹化 彭德雷

法治是最好的营商环境。习近平总书记强调：“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。”涉外法治建设与营造一流营商环境密不可分。党的二十届三中全会强调，“营造市场化、法治化、国际化一流营商环境”。以高质量涉外检察履职服务保障市场化、法治化、国际化一流营商环境建设，打造一流营商环境“金字招牌”，已成为检察机关践行行为大局服务、为民司法、为法治担当，服务我国高质量发展和高水平对外开放的重要举措。

聚焦中心大局，体现涉外检察服务一流营商环境建设强支撑

上海作为世界银行营商环境评估唯一的专家调查城市，历来是世界观察中国的重要窗口。时代使命和城市定位，要求上海市检察机关对标国际最高标准、最好水平，以高水平涉外检察履职为服务一流营商环境建设提供强支撑。

持续完善制度供给，夯实法治保障体系

主动对接国际高标准市场规则体系，为经营主体有效应对外部风险挑战、更好融入制度型开放大局提供坚实法治保障。近年来，上海市检察机关围绕社会各界对法治环境、司法保障、检察履职提出的新期待，研究出台上海市检察机关服务保障“五个中心”建设“20条意见”。参照世界银行营商环境评估体系，对标《上海市聚焦提升企业感受 持续打造国际一流营商环境行动方案》，出台《上海市检察机关护航法治化营商环境行动方案》，明确17条59项具体任务，努力对接各类经营主体全生命周期法治需求，依法保障涉外经营主体的合法诉求和诉讼权利，实现营商环境法治化建设与市场化、国际化要求的有机融合。

聚焦国家战略平台，服务高水平对外开放。上海市检察机关不断强化涉自贸检察工作机制，服务保障自贸区建设。成功办理新型涉外案件，在为国家试制度、测压力、探新路中彰显检察担当。积极探索自贸检察在完善数据跨境流动法律风险防控、海外知识产权风险防控培训和法治宣传等领域的作用，促进自贸区检察服务保

障合作交流和协同联动，护航自贸区建设“扩围、提质、增效”。立足上海总部经济强、科创园区多等特点，在上海自贸区临港新片区、张江科学城、“模速空间”等重点科创园区为外资企业“引进来”和中国企业“走出去”提供法治引导和法律服务。连续7年开展检察护航进博会专项行动，共推出60余项服务举措，一体保障场馆、展商、展品安全。

主动对接国际规则，积极贡献实践样本。上海市检察机关积极参与推进涉外法律法规体系与国际规则的有机衔接，增强我国在国际规则体系和国际法律事务中的话语权和影响力。依法适用《与贸易有关的知识产权协定》《商标国际注册马德里协定》《联合国反腐败公约》等，办理相关涉外案件，并出台《上海市检察机关关于办理涉外刑事案件若干问题的意见》。积极参与和参与反洗钱等全球议题，派员参与国际反洗钱组织FATF(反洗钱金融行动特别工作组)对我国反洗钱和反恐怖融资评估，为修订反洗钱国际标准贡献智慧。

依法履职尽责，彰显涉外检察服务打造一流营商环境高效能

检察机关聚焦影响一流营商环境打造的突出执法司法问题，以高质量涉外检察履职主动融入一流营商环境建设整体布局，做实做细办好每一个涉外案件要求，将客观公正立场贯穿检察机关惩治、预防、监督、保护、治理的履职全过程，以统一的标准，提升经营主体安全感和获得感，促进营造公平、公开、透明、开放包容的一流营商环境。

保护开展涉外刑事检察。依法平等长久保护各类经营主体合法权益，全面维护充分履行检察职能，对侵犯各种所有制经济产权和合法利益的行为实行同罪同罚同判，保障其依法平等使用生产要素、公平参与市场竞争、平等受到法律保护。妥善应对国际贸易标准体系与国内法律法规的衔接适用，依法严惩商业间谍、侵犯公民隐私、破坏数据安全、窃取数据秘密等犯罪，助力守好数据、资金等要素跨境流动的安全底线。加强高新技术、新兴产业、科技创新等领域知识产权司法保护，依法严惩假冒注册商标、专利等犯罪行为，加

大对重点领域、关键环节侵犯知识产权行为和重复侵权行为的打击力度，坚持落实知识产权“一案四查”办案机制，平等保护权利人合法权益。依法惩治涉外商业贿赂、串通投标、职务侵占及损害商业信誉、商业声誉等严重影响市场秩序和经营主体健康发展的犯罪，全力支持涉外经营主体安心谋发展。

健全完善涉外民事检察。聚焦落实民法的平等原则，围绕中外经营主体权益保护充分履行民事检察职能，护航一流营商环境建设。以上海国际商事法庭设立为契机，结合上海涉外商事案件中管辖的实际情况，探索涉外商事诉讼监督路径方法，与法院共同构建专业高效的国际商事纠纷解决体系。加强对涉外金融、保险、海商、破产等重点领域商事案件的监督，稳步探索商事检察专业化办案监督机制。加强对涉外民商事执行活动监督，规范涉外民商事支持起诉案件办理流程。

精准推进涉外行政检察。围绕外资企业市场准入、自贸区特殊事项等，加大行政诉讼监督力度。加强涉外行政审判和执行活动法律监督，坚决纠正侵犯企业合法权益的行为。在履行涉外行政诉讼监督职责中，发现违法行使职权或者不履行职权的，依法制发检察建议或者督促纠正。与行政监管部门加强信息共享、联席会议、案件通报、联合督办、协同化解等方面协作，完善涉企案件行刑反向衔接，细化办案标准，精准提出处理意见。

持续深化涉外公益诉讼检察。积极稳妥探索反跨国企业不正当竞争、跨境数据交易安全、证券投资者权益保护等领域公益诉讼。探索开展平台经济、公益事业、医药等民生领域反不正当竞争公益诉讼，着力破除区域间、行业间市场准入隐形壁垒。在实践中进一步厘清对外国企业提起反垄断公益诉讼的条件、机制，切实维护国家利益。

夯实工作基础，厚植涉外检察保障一流营商环境建设软实力

检察机关应着眼涉外检察保障一流营商环境建设新定位新要求，牢固树立系统观念，统筹抓好理论研究、人才培养、数字赋能等基础工作，切实担负起融入及服

务高质量发展和高水平对外开放的责任使命，不断增强涉外检察保障一流营商环境建设活力与动力，助力营商环境建设在更大平台、更高层次上向好向上。

持续加强涉外检察理论研究和法治宣传。聚焦涉外检察重大理论和实践问题，加强基础性、前瞻性、创新性研究。加强对跨境电子商务、数字经济、人工智能等新兴领域立法研究，紧密结合检察工作实际，积极主动提供切实可行的意见建议。依托高质量涉外检察履职服务保障一流营商环境建设的鲜活实践，深化全媒体传播体系建设，讲好新时代中国法治故事，全面提升国际传播效能。

统筹推进涉外检察人才队伍建设。抓好涉外检察人才“选、育、管、用”全链条管理，加快培养一批政治立场坚定、专业素质过硬、通晓国际规则、精通涉外法律实务的检察人才。加强检校合作，创新涉外法治人才培养模式，统筹推进涉外法治人才队伍建设。加强知识产权、国际贸易、互联网、人工智能等领域知识学习和专业训练，探索支持检察人员到相关国际组织实践历练，推动提升检察机关涉外法律实务工作能力。加强涉外法治理念、能力培养，在检察教育培训中有机融入涉外检察内容。与法院、司法局、政府外事办等相关涉外法治实务部门加强联动，整合资源，积极探索侧重实践锻炼的复合型人才培养模式。

着力提升数字赋能一流营商环境建设水平。进一步深化“业务主导、数据整合、技术支撑、重在应用”的数字检察工作机制，努力实现涉企案件公正高效办理。加快大数据法律监督模型应用场景体系化建设，实现监督线索挖掘、研判、流转、指导交办、办案调度、跟踪反馈的全周期数字化监督体系，努力实现“个案办理—类案监督—系统治理—服务升级”的叠加效果。对接“一网通办”等政务服务平台，持续优化检察服务板块，努力实现移动端、检察工作网端等不同网络数据环境联动，逐步实现涉企检察服务高效办理。

【作者分别为上海市人民检察院法律政策研究室主任、三级高级检察官，华东理工大学法学院院长、教授、博士生导师，世界银行营商环境项目(B-READY)专家】