

体系建设属于顶层擘画,抓住体系建设这个纲,就可以实现纲举目张。在推进强国建设、民族复兴伟业的新征程上,必须以更加积极的历史担当和创新精神——

加快推进涉外法治体系建设战略布局



□黄惠康

2026年是“十五五”开局之年,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》要求建立一体推进涉外立法、执法、司法、守法和法律实践、法律体系属于顶层擘画,抓住体系建设这个纲,就可以实现纲举目张。在推进强国建设、民族复兴伟业的新征程上,必须以更加积极的历史担当和创新精神,加快推进涉外法治体系建设战略布局,为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境。

加强涉外立法体系建设 厚植涉外法治根基

涉外立法属于制度规范层面,是涉外法治的根基和前提。涉外法治建设目标首先是构建系统完备的涉外法律法规体系。这是一项复杂、长期且循序渐进的系统工程。习近平法治思想提出五年来,涉外立法工作取得长足进展。如制定反外国制裁法,有力反制美国等西方国家对我们的遏制打压;制定对外关系法,将我国长期以来特别是新时代以来的对外方针政策和实践成果通过法定程序转化为法律,集中规定和确立我国对外交往立场主张和制度机制;制定外国国家豁免法,健全我国外国国家豁免制度;制定《中华人民共和国两用物项出口管制条例》,加强和规范军民两用物项出口管制制度;等等。我国涉外法治的“四梁八柱”已经搭建起来,涉外领域总体上实现了有法可依。但当前和今后一个时期,涉外立法任务依然十分繁重。法律是治国之重器,良法是善治之前提。要继续坚持制度为要、立法先行,立、改、废、释、纂五措并举,尽快形成系统完备的涉外法律法规体系。坚持问题导向,按照“急用先行,务实管用”的原则,强化需求牵引,区分轻重缓急,进一步加快涉外立法进程,以立法高质量发展保障和促进经济持续健康发展。“十五五”期间,须特别注重国家安全、科技创新、公共卫生、生物安全、生态文明、风险防范等重点领域立法,加快数字经济、互联网金融、人工智能、大数据、云计算等新兴领域立法步伐。下大力推进已有基本涉外法律制度的细化。把高水平对外开放的有效举措和成熟经验及时上升为法律法规,夯实高水平开放的法治根基。进一步健全反制裁、反干涉、反“长臂管辖”法律法规和工作机制,加快完善海外反腐败法律法规体系,积极推动中国法

域外适用的法律体系建设,不断丰富外交法律斗争的法律“工具箱”。

加强执法体系建设 破解涉外法治难点

法律的生命力在于实施,法律的权威也在于实施。推进涉外法治体系建设,重点和难点在于通过严格执法、公正司法、守法和法律实践,推进涉外法律法规正确实施。通过严格的涉外执法,确保涉外法律的权威性和严肃性,维护公平正义和社会秩序。五年来,涉外执法领域采取了一系列重要举措,涉外执法实施的广度、深度大幅拓展。特别是,涉外执法能力显著提高,反制美西方单边制裁行动日益规范化,出口管制执法法治化进程加快,贸易救济执法机制日渐缜密,反垄断和反不正当竞争等经贸领域的域外执法更加主动,打击和惩治跨国组织犯罪力度增强,成效明显。但涉外执法的整体能力仍有待提升。涉外法治不但需要法律和制度的坚实支撑,还需要执法和国际执法合作的有力保障。必须深化涉外执法体制机制改革,维护国家法制统一、尊严、权威。重点是解决涉外执法不规范、不严格、不透明、不文明以及不作为、乱作为等问题。推进各级政府事权规范化、法律化。建立权责统一、权威高效的依法行政体制。进一步加强涉外法治实施体系建设,健全监察机关、公安机关、检察机关、审判机关、司法行政机关各司其职,监察权、侦查权、检察权、审判权、执行权相互配合、相互制约的体制机制。

加强司法体系建设 完善涉外法治保障

司法承担着权利救济、权力制约、定分止争的重要使命。公正司法是法治体系建设的最后一道防线,是法治的生命线。五年来,涉外司法工作质效稳步提升。涉外审判制度持续优化。新修改的民事诉讼法对“涉外民事诉讼程序的特别规定”一编进行了大幅修改完善,引入基于“适当联系”的管辖规则,完善了涉外送达、涉外取证与外国商事审判的承认与执行规则。最高人民法院进一步完善了涉外民事审判制度、国际商事法庭制度,拓展了外国法查明途径。检察机关不断加强国际执法司法合作,依法办理涉外刑事案件和刑事司法协助案件,积极参与跨境环境治理,深化多边司法合作机制。但涉外司法公信力不足的矛盾和问题仍较为突出。习近平总书记明确要求,“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”。因此,必须深化涉外司法审判体制机制改革,加快建设公正、高效、权威的社会主义司法制度和机制体制,依法办好每一个涉外案件,提高涉外司法公信力。其中包括,健全涉外执法权、监察权、司法权运行机制,加快构建系统完备、规范高效的涉外执法司法制约监督体系。巩固和发展现有的双边多边司法合作机制,扩大国际法治领域“朋友圈”,坚持以公开促公正、树公信,构建开放、动态、透明、便民的阳光司法机制,加强高素质、复合型、国际化涉外法治紧缺人才培养,建设过硬涉外司法队伍。

加强守法体系建设 夯实涉外法治基础

全民守法是法治中国建设的重要基础。在涉外法治领域推进全民守法,必须着力增

强企业 and 公民海外守法意识,并且牢牢抓住领导干部这个“关键少数”以及“走出去”的公民和企业管理人员这一关键群体。

五年来,“八五”普法和领导干部涉外法治培训工作深入推进,在制度建设、平台搭建、国际传播等方面取得显著成果。经中央批准,司法部成立专门的涉外法治工作组,并组织全国范围内的涉外法治工作队队伍集中培训;最高法发布了系列涉外典型案例;检察机关、中央企业等组建了涉外法治人才库;等等。但从总体上看,我国企业和公民在“走出去”过程中的法治思维、风险意识和规范意识还比较淡薄,风险防控机制尚待建立健全。法律的权威源自人民的内心拥护和真诚信仰。强化法治意识,防患于未然,是保障共建“一带一路”行稳致远,更好维护我国企业和公民海外利益的重要举措。下一步,在境外守法用法方面,应进一步增强忧患意识,坚持底线思维,强化规范化意识,在严格遵法、善于用法上下功夫。积极引导我国公民、企业在“走出去”过程中自觉遵守当地法律法规和风俗习惯,健全企业内部风险评估、合法性审查和管控机制,把防范投资风险的关口前移,确保所有经营和管理行为都遵法守法。运用法治方式和规则维护自身合法权益。进一步加强和完善企业法律顾问制度,切实提升企业依法维护自身权益的能力。

加强法律服务体系建设 强化涉外法治支撑

法律服务是涉外法治大协同格局中的重要一环,其中,国际商事仲裁是解决跨境商事纠纷的首选方式,在涉外法律服务领域中居于重要地位。做大做强涉外法律服务业,是涉外法治体系建设的一项紧迫任务。五年来,涉外法律服务体系建设步伐进一步加快,在全国范围内先后创立了多个专门涉外法律服务机构。最高法积极发挥国际商事专家委员会作用,着力打造国际商事海事纠纷解决优选地。司法部建立的全国涉外律师人才库持续为中国企业和公民“走出去”提供优质高效的涉外法律服务。但当下,我国涉外法律服务业总体上看仍欠发达,律师业的国际化步伐严重滞后于企业“走出去”的步伐。这是现阶段我国涉外法治体系和能力建设的短板之一。下一步,应进一步积极发展涉外法律服务业,明确阶段性发展目标,完善行业政策,规范服务市场,稳步推进法律服务对外开放。积极推动国际商事调解制度同国际规则接轨,加速提升涉外法律服务质量,进一步完善最高法“一站式”国际商事纠纷多元化解决机制,全力建设一批一流的国际商事仲裁机构和涉外法律服务机构。壮大以律师事务所为核心,公证、会计、税务、审计、翻译、海关、知识产权、司法鉴定、法律查明、争议解决等配套齐全的一条龙、全链条涉外法律服务产业,提升国际竞争力。

加强人才培养体系建设 抓住涉外法治关键

加强涉外法治建设的长远之策是加快涉外法律专业人才培养,努力造就一支德才兼备的高素质复合型国际化的涉外法治人才队伍,为法治中国建设提供坚实人才保障和理论支撑。

加强国际合作体系建设 促进国际法治进步

加强国际执法司法合作,促进国际法治进步,助力构建人类命运共同体,是坚持统筹推进国内法治和涉外法治要义的重要内涵,也是推进涉外法治工作的根本目的之一。涉外法治要在协调推进国家治理与全球治理之间发挥桥梁作用,为中国特色大国外交提供法治保障。

五年来,为维护国家主权、安全、发展利益,维护企业和公民在海外的合法权益,我国在执法、司法领域,尤其是反恐、禁毒、反腐败、反洗钱、追逃追赃、打击跨国组织犯罪等重点领域,开展了全面、高效的国际执法司法合作,保护我国海外利益的法治安全链正逐步加强。

下一步,要加强完善国际执法司法合作机制,加快完善我国司法协助体制机制,推动以国际良法促进全球善治,推进国际关系法治化,推进民事、刑事司法协助和移管被判刑人等领域缔约履约工作,持续扩大司法协助覆盖面。积极参与国际法治安全合作,共同打击跨国组织犯罪。树牢总体国家安全观,提升海外维权能力。加强领事保护与协助,更好维护海外中国公民和企业机构的安全与正当权益。在建设同高质量、高水平开放要求相适应的涉外法治体系和能力上持续发力,努力为中国式现代化行稳致远营造有利法治条件和外部环境。

(作者为武汉大学特聘教授、博士生导师,最高人民法院国际商事专家委员会专家委员,中国驻马来西亚原大使)

近年来,数字化违法犯罪行为为不断增加,对跨境电子取证的传统规则提出挑战。电子数据跨境调取的传统司法协助途径依赖缔约国主管机关之间的合作,其特征为取证地的主管机关向取证请求,后者依据协定和国内法规定的有关程序提供证据,但这一模式通常要经历复杂、冗长的取证过程,严重影响取证效率。对此,部分国家采用了直接面向网络服务提供商的自愿合作模式,初期是寻求服务提供商的自愿合作,随后发展出直接向服务提供商签发强制性电子数据提交令的取证模式。但该模式也存在不透明性、不确定性以及差别待遇等问题。因此,部分国家通过制定单边立法、签订双边与多边条约的方式,逐渐转向以搜查令或提交令为主的强制调取模式。取证模式的演变表明,高效跨境取证的现实需要会影响电子数据跨境取证相关制度的发展,并会冲击数据存储在确定取证管辖权方面的重要性。相较于单边制定跨境强制取证的立法,通过国际条约规范提交令制度更有利于协调管辖权冲突。

我国目前主张跨境取证应以司法协助途径为主,禁止境内服务提供商以自愿合作的模式向他国提交电子数据,并反对单边的跨境强制性取证措施。参考当前国际实践,基于电子数据取证的特殊性,我国可寻求对传统司法协助模式进行改进;考虑进一步在立法上明确,当需要向外国服务提供商调取电子数据时,可以采用自愿合作模式,以提高跨境电子取证效率,考虑通过参加、缔结双边或多边条约的方式,在缔约国之间接受特定限制条件下的提交令模式,从而更好地协调电子数据的跨境取证。



当下,个人信息的跨境流动引发了侵害个人信息权利和公共利益的风险。与此同时,国际社会并无专门规范个人信息跨境流动的全球化多边条约,国际贸易和投资领域有关个人信息保护的条约法规则体系化程度也较为有限。可见,规制个人信息跨境流动需要相关国内法的域外适用,这也使得各国纷纷彰显其赋予乃至扩张本国个人信息保护法域外效力的立场,并将之作为一种规制相关数据跨境流动的优先政策选择。我国赋予个人信息保护法域外效力的做法存在现实需求,也面临实践困境。在当前我国域外适用的法律体系建设已显成效之形势下,受制于执法措施的属地性,相关执法司法部门在实践中面临立法管辖权与执行管辖权的“鸿沟”,这也使得扩张国内法域外效力并非一项不证自明的政策选择。

我国个人信息保护法的域外适用,既应依国际礼让适当协调与外国立法管辖权的冲突,也要受制于相关执行措施的域外执法效能,并须兼顾本国数字经济发展实践需求。宜秉持理性和务实的精神,限缩解释个人信息保护法的域外效力条款,在维护本国境内自然人基本权利的前提下,合理划定该法域外效力的边界。对个人信息保护法域外适用的情形,应综合事实因素判断境外个人信息处理者向境内自然人提供产品或服务的目的,对境外个人信息处理者分析、评估境内自然人的行为增设具体目的之要求,并附加境外个人信息处理者对我国境内个人信息权利人的利益产生损害之条件,以限定我国法律、行政法规规定该法域外适用的其他情形,以此平衡个人信息跨境流动利益与个人信息安全利益。

[以上摘自《山东大学学报(哲学社会科学版)》《法治研究》,高梅整理]

从自愿到强制:电子数据跨境调取的制度演变

北京师范大学法学院教授李毅

厘清我国个人信息保护法域外效力边界

中南财经政法大学国际法学院教授黄志慧

印度尼西亚检察机关的组织架构与基本职能



□宋云博 冯立

印度尼西亚检察制度以《印度尼西亚共和国检察院法》(下称“印尼检察院法”)为基本法。近年来,印尼持续推进检察制度改革,并在2021年后进一步调整了检察权的范围和检察办案规则。

印度尼西亚检察机关的组织架构

印尼检察机关的组织架构与其行政区划紧密对应,展现出高度层级化特征。根据印尼检察院法第4条规定,印尼检察机关由总检察院、高等检察院、地方检察院三个层级构成。其中,总检察院设于首都,其管辖权覆盖国家全境。高等检察院设于省会城市,负责省级区域内的检察事务。地方检察院则设于县或市的首府,是最基层的独立检察单位。高等检察院和地方检察院的管辖范围是根据总检察长建议、由总统决定确定的区域。此外,为了应对特定区域地理广阔或人口密集的情形,法律还允许在地方检察院辖区内设分院。



宋云博

对检察机关的任务执行和职权行使拥有绝对的领导权和控制权。在中央层面,总检察院的检察官主要包括总检察长、副总检察长以及初级总检察长等。副总检察长设一名,负责协助总检察长进行日常行政建设和技术操作,并对总检察长负责;初级总检察长共设七名,分别负责建设、情报、一般刑事、特别刑事、民事与行政、军事刑事、监察等七个方面的职务。在地方层面,设有高等检察院检察长和地方检察院检察长,分别作为本级机关负责人,负责统筹本辖区内检察机关的工作,并配备副职和必要的辅助岗位。在具体履职过程中,检察官由总检察长任命和解职;检察官在履行职责和行使职权时代表国家行事,并按上级指挥的层级关系承担责任。

印尼检察机关隶属行政管理部门。印尼检察院法第1条规定,检察机关为“职能与司法权相关的政府机构”,而非完全独立的司法机关。总检察长为政府官员,直接由总统任命和解职,且并非必须由职业检察官担任。总统可以在任期内随时解除总检察长的职务,或者随着内阁成员任期的结束而终止其任期。副总检察长与初级总检察长由总统任总检察长建议任免。此外,检察机关的组织结构和工作程序由总统条例规定,高等检察院和地方检察院的设立也由总统决定。

印度尼西亚检察机关的基本职能

一是刑事职能。这是印尼检察机关最核心的工作。印尼检察院法第30条规定,检察机关在刑事领域负责提起公诉,并负责执行法院裁定和已生效判决,同时监督附条件刑事判决和附条件释放决定的执行。检察机关还可依法对特定刑事犯罪开展调查,并为完善特定案件卷宗在移送法院前进行补充审查,在调查过程中与侦查人员协调配合。在全国层面,由总检察长统筹刑事司法政策,总检察长可以在检察机关权限范围内制定相关司法政策。此外,总检察长一方面可依据印尼检察院法第35条“为了公共利益搁置案件”,中止对特定案件的起诉;另一方面,可依法对特定人员采取出入境限制措施,并对平民共同犯罪案件的调查、侦查和起诉进行协调与控制。

二是民事与行政职能。印尼检察机关在民事和行政领域扮演着“国家律师”的关键角色。总检察长被印尼检察院法第18条明确赋予“国家律师”的地位。凭特别授权或其职位和职权,检察机关可以在法庭内外代表国家或政府行事,维护国家利益。此外,总检察长还可与相关政府部长一起,作为代理人在宪法法院处理涉及国家权利的案件。同时,检察机关还承担着法律顾问的职能,可以向总统和其他政府机构提出法律建议。

三是资产追回与财务执行职能。印尼检察院法明确赋予检察机关在资产追回方面的权力,包括追踪、没收并将犯罪所得资产及其他资产返还给国家、受害者或有权者,使追赃工作从侦查、审判延伸到处置返还全过程。检察机关可采取执行扣押等手段,以达成支付罚金、替代赔偿及赔偿等目标。此外,总检察长有权处理造成国家经济损失的犯罪,并可依法对经济犯罪

使用罚金和解机制,通过罚金缴纳与损失弥补方式,最大程度挽回国家经济损失。

四是情报与公共秩序维护职能。根据印尼检察院法,公共秩序维护是印尼检察机关法定职责之一。检察机关需在维护公共秩序与社会安宁领域履行多项职责,主要包括:提升公众的庭外法律意识,落实与执法政策相关的安全保障工作,并对印刷品流通实施监督;开展法律研究与犯罪统计等基础性工作。印尼检察院法明确规定,检察机关可基于执法工作需要,履行调查、安全保障及指导协调相关职能,并开展国内外情报交流与合作,同时将预防腐败、打击勾结与裙带关系,以及实施多媒体监管等内容纳入其职责范围。此外,检察机关可在履职中可与其他执法机构、他国执法机构和国际组织建立合作与沟通关系,加深反腐败协作和跨境犯罪治理。

五是人权保护与维护社会正义职能。法律要求检察官在履职时必须基于良知,挖掘并推崇社会的人道主义价值观。印尼检察院法第30条规定,为实现司法正义,面对严重侵犯人权及特定社会冲突案件,检察机关应当主动查明事实、挖掘真相。检察机关要积极参与涉证人与被害人的刑事诉讼程序,并推动落实相关的权利恢复、财产返还及损害赔偿机制。这表明检察机关履职不仅面向定罪量刑,也面向权利救济与社会修复。在程序性保障方面,法律允许检察机关请求法官将特定被告人安置在医院或精神护理场所,体现对当事人安全与程序公正的兼顾。在纠纷化解方面,法律将刑事调解纳入检察机关履职范畴,为治理轻罪和损害修复提供制度工具。同时,对严重侵犯人权案件,总检察长可以作为调查员和公诉人,并可任命临时调查员与临时公诉人参与办理,以增强重大案件办理的专业支撑与社会回应能力。(作者单位:西南政法大学国际法学院)