

切实提高涉外执法司法质效 服务更高水平对外开放

——全国政协“提高涉外执法司法质效”双周协商座谈会发言摘登(一)

全国政协副主席汪永清作主题发言

涉外执法司法事关国家主权、安全和发展利益。提高涉外执法司法质效，必须深入贯彻习近平法治思想、习近平外交思想，深刻认识在更深层次、更广领域、更高水平上推进涉外执法司法工作的重要性，增强工作自觉性和紧迫感，切实把握、贯彻涉外执法司法工作总体要求。坚持党对涉外执法司法工作的集中统一领导，确保正确政治方向，确保把党的主张贯彻到涉外执法司法工作全过程、各方面，做到能够自觉地把每一个涉外执法司法案件放到政治、外交全局中来把握。坚持服务大局，善用执法司法手段应对重大挑战、抵御重大风险、开展重大斗争，让法治对改革发展稳定和对外工作的引领规范保障功能得到充分释放。坚持统筹协调，完善工作体制机制，整合涉外法治工作资源，加强统筹协调，形成工作合力，提高整体效能，加快形成涉外执法

司法工作大协同格局。坚持务求实效，认真研究梳理重点领域的问题、风险，分清轻重缓急、大小远近，在推动中央决策部署落地见效上能够取得实实在在的成效。

几点建议：一是健全涉外执法司法工作机制。在国家层面建立跨部门的工作机制，推动党中央部署的重点任务落实。鼓励地方特别是涉外执法司法工作比较重的地方，探索建立协同高效、灵活机动的协调机制，最大限度整合资源、发挥优势。借鉴国外有益经验，不断创新和完善国际商事纠纷多元化解机制。二是完善涉外执法司法标准和程序。建立明确具体的涉外行政执法程序规则和工作指引。提高涉外执法司法的规范性。确保中外当事人诉讼地位和诉讼权利平等、法律适用和法律保护平等。完善“涉外因素”识别标准，进一步明确和细化相关案件涉外因素连接

点。细化涉外司法解释、规范司法流程，完善涉外司法案例指导制度，统一法律适用标准。三是加强涉外执法司法人员培训。与高校合作建立涉外法治人才培养基地，从执法司法人员中选拔一批政治过硬、业务熟练的同志，根据不同实践需求，强化外语、外国法律、金融、贸易等方面能力培训，以应急需。鼓励高校强强联手，总结国内法律院校与外国语大学合作办学经验，充分发挥各自学科、专业和资源优势，培养“外语法学双精通”的涉外法治人才。进一步消除涉外执法司法部门、高等院校、法律服务行业人才交流的体制障碍，完善人才使用和储备机制。四是夯实相关工作基础。加快建立主要国家法律法规和重要国际规则数据库，强化对机构、企业和公民的合规指引和维权帮助。建议有关部门现有的域外法律查明机制有所侧重、体现特色，切实提高服务针对性和可及性。

最高人民法院院长周强介绍情况

全国政协就“提高涉外执法司法质效”进行协商座谈，是深入贯彻习近平法治思想，加强社会主义协商民主的重要举措，对做好新时代人民法院涉外司法工作具有重要意义。

人民法院涉外司法工作伴随着我国改革开放进程而发展，为我国改革开放提供了有力司法服务和保障。尤其是党的十八大以来，人民法院坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，增强“四个意识”、坚定“四个自信”、做到“两个维护”，依法公正高效审理各类涉外案件，切实提高涉外司法能力和水平，服务保障更高水平对外开放。总的看，我国涉外司法制度具有以下显著特征：一是坚持党的领导，二是坚持以人民为中心的发展思想，三是坚持统筹发展和安全，四是坚持对外开放的基本国策，五是坚持依法平等保护原则。

涉外司法覆盖民商事、海事、知识产权、刑事等各个审判领域，在服务统筹国内国际两个大局、统筹推进

国内法治和涉外法治等方面发挥着重要作用。一是坚决维护国家主权和安全。依法严惩危害国家安全犯罪。积极运用司法手段，有效应对挑战、防范风险。二是服务保障高水平对外开放。完善涉“一带一路”案件法律适用规则。围绕自贸试验区、自贸港建设，出台多部司法服务意见。三是营造市场化法治化国际化营商环境。出台外商投资法司法解释，严格适用准入前国民待遇和负面清单制度。恪守条约义务，尊重国际惯例，准确适用准据法，保护平等竞争。四是积极参与国际规则制定。发布涉新冠肺炎疫情涉外商事海事案件审理指导意见，被联合国贸法会收录至法规判例法系统。五是完善涉外审判机制。健全国际商事纠纷解决机制，设立第一、第二国际商事法庭。建立“一站式”国际商事纠纷多元化解平台，推动诉讼与调解、仲裁有机衔接。六是深化国际司法协助与交流合作。平均每年办理国际司法协助案件4000余件，合作范围覆盖全球130多个国家。积极讲好

中国法治故事，促进司法交流互鉴。涉外司法工作当前还面临一些问题和挑战，如涉外司法能力不足，应对风险挑战的能力和手段不足，涉外审判人才缺乏，对新情况新问题有效应对不够，对一些重大、前沿性的国际法问题研究还有待加强等。

下一步，最高人民法院将切实加强涉外司法工作，更好服务高水平对外开放。一是深入研究涉外司法工作中的新情况新问题，加快制定一批涉外司法解释，促进法律适用标准统一。二是加强最高人民法院国际商事法庭建设，健全国际商事专家委员会工作机制，充分发挥“一站式”国际商事纠纷解决机制作用，加强国际海事司法中心和国际商事纠纷解决中心建设。三是深化涉外司法执法联动，加强涉外司法与行政衔接，与调解、仲裁联动，提高涉外执法司法整体效能。四是加快涉外法治人才的培养和储备，健全人才引进、选拔、使用、管理机制。五是深化国际司法交流合作，推动构建更加公正合理的国际规则和机制。

政协委员发言

全国政协常委,北京大学国际关系学院教授贾庆国:

提高涉外执法司法质效 更好服务对外开放

为筹备好此次双周协商座谈会，今年9月，汪永清副主席率全国政协专题调研组赴山东实地调研，并召开北京、上海、广东、云南4省（市）视频调研会议和两场专家座谈会，与相关部门负责同志，专家学者，从事涉外业务的律师、仲裁员、公证机构、对外投资企业和外资企业代表等60余人深入座谈交流。

从调研情况看，在中央和地方领导及部门高度重视下，我国涉外法治工作取得巨大成就，涉外法治人才队伍建设取得明显成效，涉外执法司法服务保障工作能力不断增强。但与中央决策部署相比，与新时期提高涉外法治工作水平的总体要求相比，还存在一些问题。主要是：

一、涉外执法司法体制机制还不协调。涉外执法司法涉及10多个部门，部门之间协商磋商和信息通报渠道不畅通。涉外执法部门之间、执法与司法部门之间衔接联动、信息共享机制不完善。

二、涉外执法司法能力不足。执法司法部门对标国际一流营商环境、对接国际规则的主动性不强。有的地方外资准入负面清单与市场准入负面清单不衔接；有的地方政府执法标准不统一。涉外执法司法专业化水平有待增强。

三、涉外执法司法人才严重短缺。总的来看，涉外法治人才的数量和质量与我国日益走近世界舞台中央的国际地位和综合国力还不相称，数量不足、经验不够、影响不大的问题仍突出存在。

四、涉外执法司法相关制度缺失。对此，建议：一是统筹建立多层次、多部门的涉外执法司法工作协调机制。充分发挥中央依法治国办、地方依法治省（市）办的作用，统筹涉外立法、执法、司法、法律服务和法治人才培养等工作，加快推进涉外法治工作大协同格局。

二是打造有国际影响力的国际商事审判、仲裁、调解机构。完善涉外司法标准和程序，探索建立国际商事调解制度，完善国际商事仲裁法律制度，加强诉讼调解有机衔接。三是加强涉外执法司法人才培养和使用。完善激励和保障机制，加大对涉外执法司法人才的培养、使用、储备力度。借鉴世界各国引进科技前沿和产业高端的海外高层次人才好的做法，在引进海外高端法治人才方面作一些探索和突破。

四是尽快梳理影响涉外执法司法质效的法律法规、司法解释，加快建立统一、权威的域外法查明数据库。

全国政协委员,北京市政协副主席,北京市工商联主席燕璞:

精耕细作进一步优化 外商投资领域法治环境

“十三五”期间，北京实际利用外资累计829.8亿美元，占全国比重超过12%。截至2020年底，超过165个国家和地区、累计4.5余万家外商投资企业在首都设立。可见在打造国际一流营商环境方面取得了显著成效。在与外资企业沟通中，仍存在问题。

一、“政策承诺”不够明确。“政策承诺”是否等于“具体承诺”，对法律条款理解存在差异，甚至会出现一些虚假承诺、违法承诺、超权限承诺的情况。

二、政策执行不够精准。“一刀切”或“层层加码”现象时有发生。国家外资准入负面清单一再缩减，但一些行业和地方市场准入未及时对接。

三、基层治理需要更精心。外资连锁企业反映各地基层执法标准不统一、执法方式简单是普遍存在的问题，以及外籍人员在华生活工作不够便利等。

对此，建议：一、推动“政策承诺”落地落实。参考国际投资法中的“具体承诺”(specific commitments)对“政策承诺”做出明确司法解释，并加

大对“政策承诺”相关法规执行及兑现情况的监督。一方面，充分发挥各地外商投资企业投诉工作机制作用，推动其成为协调解决境外投资者、外资企业与本地区行政机关之间争议的重要途径；另一方面，可推广国际商事纠纷一站式多元解纷中心建设，建立集国际商事纠纷诉讼、调解、仲裁于一体的服务机构，不断完善发展涉外司法保障体系。

二、推动外资准入负面清单与其他政策法规更好衔接。完善外资准入负面清单的相关配套措施，清晰解读、指导负面清单与其他政策法规相衔接时的操作路径。每年调整清单前充分论证并征求相关意见建议。

三、加强基层执法人员队伍建设。加强对一线执法人员的政策解读和培训，推进执法公正，营造“无事不扰、有求必应”的法治、公平、透明的营商环境。

四、提升对外资企业和外籍人士服务管理的精细化水平。进一步提升跨境金融服务水平。完善外籍人员实名认证平台，方便外籍人士在华日常生活。

部委情况介绍及现场回应

最高人民法院副院长陶凯元:

全国政协就“提高涉外执法司法质效”深入开展调研，充分体现了人民政协围绕中心、服务大局协商议政。

关于解决涉外执法司法机制不协调的问题。最高人民法院要进一步加强与相关部门的协调、衔接和联动，特别是要加强部际信息共享机制。在中央统一部署下，积极参加对外经贸磋商、知识产权纠纷预防、国际商事争议解决等涉外法治工作，共同打造信息共享、衔接无缝、联动有序的涉外法治工作协同机制。

关于解决涉外司法能力不足的问题。最高人民法院要进一步提高队伍专业化水平。一是推进涉外审判专业化建设。不断完善以“特定管辖法院、专门审判机构、专业审判人员”为特征的涉外审判格局，实施涉外审判精品战略。二是统一法律适用。完善涉外司法程序和标准。通过制定司法解释、司法文件和发布典型案例，统一裁判尺度，提高准确适用法律的能力。三是加强专业培训。最高人民法院已经针对性地举办各种专题培训，下一步要继续加强涉外法律、外国法、国际法以及金融、贸易、投资、海洋、科技、信息数据等一些新兴领域法律知识和相关专业知识培训。

关于解决涉外司法人才短缺的问题。最高人民法院要健全涉外司法人才培养、选拔、引进、使用、管理机制，研究制定涉外审判精英人才选拔培养计划，在全国法院系统内分期分批开展涉外审判精英人才选拔工作。

关于解决涉外司法相关制度缺失的问题。最高人民法院要进一步做好法律和司法解释的梳理工作。前期，我们就涉外商事海事以及知识产权审判制定了一系列司法解释和司法文件。下一步，我们要特别关注国际条约和国际惯例在国内适用规则、域外法查明等司法解释的制定。同时，我们愿意与其他部门、相关高校、社会力量联合，建立涉外法律数据库和案例库，推动涉外法治建设。

全国政协委员,陕西省高级人民法院副院长巩富文:

完善涉外民商事审判机制

就完善涉外民商事审判机制，提五点建议：

一是进一步落实平等保护原则。通过优化涉外案件办案程序和工作机制，积极推进“诉讼文书约定送达”“概括性授权委托司法认可”等措施，确保在中外当事人诉讼地位和诉讼权利平等。修改审理外商投资企业纠纷案件司法解释，全面实施外商投资准入前国民待遇加负面清单管理制度，服务保障投资自由、平等、便利，确保外资企业法律适用和法律保护平等。

二是进一步扩大涉外管辖连接点。现行民事诉讼法对于管辖连接点的规定较为封闭，建议适时修改相关法律，适度扩张属地管辖范围，对于域外被告法定代表人或实际控制人住所地位于我国领域内，或相关纠纷与我国有其他合理联系的，允许我国法院行使管辖权。

三是进一步明确细化冲突规范。建议对我国的国际私法冲突规范进行修改、整合，构建与民法典等相关实体法衔接配套

的冲突规范法律体系。加快出台“最高人民法院关于在涉外民商事审判中适用国际条约和国际惯例的规定”，明确国际条约和国际惯例在涉外纠纷中的适用规则。

四是进一步提高涉外司法公信力。围绕面向全球、服务“一带一路”，考虑增加英语及其他语种，作为国际商事法庭的工作语言，吸纳外籍法官加入国际商事专家委员会，尽快制定国际商事法庭调解工作细则。汲取苏州国际商事法庭有益经验，建议在金融中心、边贸地区、口岸区域建立地区性国际商事法庭，集中审理国际商事案件。

五是进一步完善涉外法律查明机制。加快出台“最高人民法院关于域外法律查明和适用若干问题的规定”等司法解释，科学分配域外法律查明责任，细化查明规则，为域外法律查明实践提供明确的依据与指引。系统整合市场法律服务机构及高等院校、科研机构、国内外专家等社会资源，搭建灵活多样的民间域外法律查明平台，提升域外法律查明的整体效能。

全国政协常委,民建中央副主席、云南省委主委,云南省政协副主席高峰:

加强南亚东南亚 国际执法司法合作

澜湄合作硕果累累。但随着合作更加全面深入的推进，在涉外执法司法方面也出现了一些新的问题和困难，主要有：一是国际刑事司法协助机制不健全，案件办理难度较大。二是与东南亚国家之间国际商事司法协助条约欠缺，争端解决机制不健全。三是涉外民商事案件境外形成证据的公证认证难，面向南亚东南亚的小语种、法律、经贸的复合型人才稀缺等问题，也严重制约着涉东南亚国家执法司法效能的提升。

据此，建议：一、进一步加强国际刑事司法协助。一是全面健全完善与周边国家的司法互助机制，尽快与尚未建立司法互助机制的缅甸等国订立司法互助协议（或条约）。二是建议尽快修订完善与缅甸涉及边境管理、边民出入境的

双边协定，为中缅边境管理提供有力法规支撑。

二、完善与东南亚国家之间国际商事司法协助，健全争端解决机制。加大与相关国家商事司法协助条约签订力度，建立和完善我国海外利益保护机制，进一步完善对外贸易法律制度、对外投资法律制度、外国人服务管理法律制度，以及涉外民商事争端解决法律制度。

三、加大对涉外法律服务机构走出去的支持力度。培育一批面向南亚东南亚并在业务领域、服务能力方面具有较强国际竞争力的涉外法律服务机构。健全完善中国-东盟合作框架下仲裁诉讼协助机制，为跨国企业和公民涉外民商事纠纷提供有力支撑。

司法部副部长刘志强:

关于如何充分发挥中央依法治国办统筹协调作用的问题。中央依法治国办认真贯彻落实习近平法治思想和中央全面依法治国工作会议精神，统筹推进国内法治和涉外法治，聚焦如何加强涉外法治顶层设计精准发力。中央依法治国办报请党中央印发“一规划、两纲要”，即《法治中国建设规划（2020-2025年）》《法治社会建设实施纲要（2020-2025年）》《法治政府建设实施纲要（2021-2025年）》，明确“十四五”期间统筹推进法治国家、法治政府和法治社会一体建设的行动纲领，同时就加强涉外法治工作作出相关部署，为加快涉外法治工作布局奠定基础。下一步，中央依法治国办将继续立足职能，针对涉外执法司法中的短板弱项，加强顶层设计和统筹规划，持续做好涉外法治相关工作。

关于加强涉外执法司法人才培养和使用的问题。人才短缺是当前影响、制约涉外执法司法质效提升的因素之一，必须下大力气补齐这块短板。近年来，司法部会同相关部门推动出台相关政策文件，不断加大涉外律师等涉外法律服务人才储备和培养力度，取得了积极进展。下一步，司法部将和相关部门一道，持续增加人才供给，提高人才素质，优化人才结构，完善人才培养机制，加快培养高素质的涉外法治人才队伍。