

《对外关系法》与中国对外关系法治的新进展

赵骏*

内容摘要:《对外关系法》是统筹推进国内法治和涉外法治的基础性成果。在已有学术成果的基础上,以《对外关系法》颁布和实施为基本背景,分析中国《对外关系法》的重要立法意义及其在对外关系法治发展进程中发挥的关键作用,解读《对外关系法》在制度建设方面的守正和创新,并尝试勾勒中国对外关系法治发展的未来图景。

关键词: 对外关系法 对外关系法治 涉外法治 全球治理

对外交往是国家主权的对外面向,是现代国家与生俱来的“基因”。^①传统来讲,由于对效率和保密性要求较高,对外交往实践对法律规范需求较少,外交事务通常由政策和行政命令来调整,法律在其中扮演的角色非常有限。近代中国的法治进程由对外交往的法律辐射效应起步,历经自外而内的单向倒逼、强制转变、法律移植等过程。^②在不断融入世界、与国际法治接轨以及维护国家利益的法律实践过程中,关于对外关系法治化的探索意识不断加强。随着中国对国际事务的积极参与和影响力提升,确立对外交往基本准则和制度的必要性逐步凸显,这显著体现于对外交往常态化、频繁化与多层次化背景下我国国家、公民利益妥善维护的法治化需求不断增长,对外交往中的合作与斗争、机遇与风险更多地借由法律过程^③和法律论辩展开。当对外交往的整体态势由被动接纳逐渐转变为主动开拓、对外交往的主要内容由政治博弈演变至维护经济社会关联利益时,通过法治方式一般性地调整对外交往

* 浙江大学光华法学院教授。

本文系教育部哲学社会科学重大课题攻关项目“坚持统筹推进国内法治和涉外法治重大问题研究”(21JZD031)的阶段性成果。

本文中《对外关系法》是指2023年7月1日开始适用的《中华人民共和国对外关系法》;“对外关系法”则是一般称谓,泛指基本法律层面关于对外关系的一般立法。

① 参见黄德明:《外交法的概念、历史发展及现状》,《法学评论》1995年第6期,第27-29页;张清敏:《外交的本质与崛起大国的战略选择》,《外交评论》2016年第4期,第2-9页。

② 参见何勤华:《法的国际化与本土化:以中国近代移植外国法实践为中心的思考》,《中国法学》2011年第4期,第46-49页。

③ 例如,我国法院面对具有浓厚对外关系性质的案件不断增多,这提出了健全我国对外关系立法、理清对外关系职权、明确国际法地位和适用问题的现实需求。See Congyan Cai, *International Law in Chinese Courts During the Rise of China*, 110 *American Journal of International Law* 280-282 (2016).

活动的需求便出现了。我国新颁布并适用的《中华人民共和国对外关系法》(以下简称《对外关系法》)便是这一转变的重要里程碑。

对外关系法治是中国特色社会主义法治的重要组成部分,也是推进全面依法治国在全球化时代凝结的重要法治成果。习近平总书记在2020年中央全面依法治国工作会议上强调了对外关系法治化的现实要求和重要意义:“要强化法治思维,运用法治方式,有效应对挑战、防范风险,综合利用立法、执法、司法等手段开展斗争,坚决维护国家主权、尊严和核心利益。”^①随着现实条件的变化,中国调整对外关系的法律、法规体系逐步健全,体系化程度不断提高。^②2022年12月30日,十三届全国人大常委会公布了《中华人民共和国对外关系法(草案)》,^③向社会征求意见。2023年6月28日,第十四届全国人民代表大会常务委员第三次会议表决通过《中华人民共和国对外关系法》,国家主席习近平签署主席令予以公布,自2023年7月1日起施行。

过去,对外关系的法治化内容分散于国际法、宪法、刑法等规范体系中,碎片化状态明显。对外关系法缺少衍生所必要的独立学术架构和理论设计。^④《对外关系法》是我国涉外法治体系建设的里程碑,为我国发展对外关系提供了基础性法律依据和总章程。^⑤从体系上看,《对外关系法》从宏观层面进行顶层设计,形成中国特色社会主义对外关系法律体系“一体两翼”的基本格局,包含国家对外关系法治化的基本原则以及对外交往法律秩序的基本认识。^⑥在经济全球化和中国对外开放深入推进的背景下,《对外关系法》在调整和促进对外交往方面将发挥重要作用。近年来,越来越多的中国学者开始讨论和研究对外关系法这一独立的法律部门,^⑦形成了众

① 《习近平在中央全面依法治国工作会议上强调 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》,《人民日报》2020年11月18日,第1版。

② 参见蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,《中国法律评论》2022年第1期,第34页。

③ 参见丁子哲、徐航:《对外关系法草案拟二审 推进高水平对外开放》,http://www.npc.gov.cn/npc/kgfb/202306/77d89a628aad4c3ca539c7215ad74118.shtml,2023年7月1日访问。

④ See Congyan Cai, Chinese Foreign Relations Law, 111 American Journal of International Law Unbound 336-337 (2017).

⑤ 参见王毅:《贯彻对外关系法,为新时代中国特色大国外交提供坚强法治保障》,《人民日报》2023年6月29日,第6版。

⑥ 参见黄惠康:《新时代中国对外关系的基本法律遵循》,《光明日报》2023年7月1日,第6版。

⑦ 参见杜涛:《对外关系法的中国范式及其理论展开》,《云南社会科学》2022年第4期;蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,《中国法律评论》2022年第1期;蒋超翊:《文本主义与功能主义——美国对外关系法的解释进路与演进及其对中国的启示》,《中国法律评论》2022年第1期;郭玉军、王岩:《美国域外管辖权限制因素研究——以第三和第四版〈美国对外关系法重述〉为中心》,《国际法研究》2021年第6期;韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,《政治与法律》2021年第10期;蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期;刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,《法商研究》2016年第3期;刘仁山:《中国对外关系法是中国法律体系的重要组成部分》,《法制与社会发展》2009年第6期。

多有关对外关系立法及法治理论的重要成果。本文拟在这些已有学术成果的基础上,以《对外关系法》颁布和实施为基本背景,分析《对外关系法》的重要立法意义及其在对外关系法治进展中发挥的关键作用,解读《对外关系法》在制度建设方面的守正和创新,并尝试勾勒中国对外关系法治化的未来图景。

一、《对外关系法》的立法意义

广义的“对外关系法”指一国制定的专门处理同其他国家外交关系和经济文化交流与合作,发展国家与国际组织关系的法律、法规等各种规范性文件组成的有机联系的整体。我国《对外关系法》既是国家开展对外关系和国际交往的行为准则,也是国内立法、行政与司法部门行使涉外权力、处理各类涉外争议的法律依据。《对外关系法》是涉外领域的基础性法律,其确立了我国对外工作中具有普遍指导意义的方针、原则,为其他涉外法律、法规和其他规范性文件提供授权和指引。同时,《对外关系法》是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分,是全面依法治国系统工程的重要内容,制定《对外关系法》有利于整体推进涉外法治工作战略布局,完善涉外法律法规体系,提升对外工作法治化水平。

第一,《对外关系法》呈现了明确的立法发展意义,其开创了对外关系单行立法的先河,为我国对外关系法治化进程和对外关系法律体系的建设和完善确立了综合性、基础性的法律依据。对外关系法在联系国际法体系和其他国内法律部门中发挥着枢纽作用,^①一国对外关系的立法、执法和司法实践也往往被视作国家实践的重要证明。从历史发展来看,对外关系法在法律部门层面“另立门户”是近现代法律体系精细化和区分化^②所产生的重要结果,基于法律体系适应对外关系法律调整在权力分配、内容与效力等方面的特征,对外关系法愈发被识别和发展为一项单独的法律门类,^③也因对外关系法具体内容之间存在较强的内在联系,其逐渐形成了相对独立的学理系统。我国《对外关系法》是对外关系法律调整的内容共同性和形式独立性的立法确认。《对外关系法》与《中华人民共和国宪法》(以下称《宪法》)规范相衔接,包含妥善处理与其他法律渊源关系的基本准则,确立对外关系领域的强制性规范,

^① 参见刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,《法商研究》2016年第3期,第136-139页。

^② 从法律分类学视角来看,将法律划分为不同的研究领域能够提升对该研究领域和法律部门的理解,促进法律问题的有效分析和思想的交流。参见董保华:《社会法研究中“法律部门”与“法律理念”的关系——兼与冯彦君先生商榷》,《法学》2014年第2期,第102-103页。

^③ 如果同类法律体系之间具有相当的共同性(commonality),且对外具有一定的区分性(distinctiveness),可以将其视为一个独立的法律领域。关于法律门类的特征和划分依据,可参见Todd S. Aagaard, Environmental Law as a Legal Field: An Inquiry in Legal Taxonomy, 95 Cornell Law Review 242-245 (2010).

为整个对外关系法律体系的完善提供着总括性、统摄性的原则指引和上位法依据。^①

第二,《对外关系法》呈现了鲜明的历史延续性,其是我国对外关系法律探索、制度建设过程的时代结晶,集合中国涉外立法、法治实践的历史经验,弥补了对外关系领域立法的空白和不足。中华人民共和国成立伊始,中国政府便确立了在和平共处五项原则基础上开展对外交往的基本立场,自主、平等、互利等理念成为我国后续对外立法进程的基本指针。^②改革开放后,我国坚持对外开放基本国策,奉行互利共赢开放战略,与国际社会相互依赖、互为影响的格局日渐成型。涉外交往的常态化、频繁化带来了法律调整需求,我国的涉外立法进程也随之启动,涉外法律法规不断增加,积累了丰富的涉外法律实践经验。^③新时代,我国面临频次更高、内容和层次更加丰富的对外交往局面,借助法治工具进行涉外合作与斗争,依靠涉外立法、司法和执法保障国家主权、安全和发展利益的客观需求更为强烈。《对外关系法》以法律形式对条约缔结和适用、反制和限制措施、国家和外交豁免与特权、公民海外利益保护制度、对外执法司法合作等作了原则性规定,这为对外关系法律体系提供了提纲挈领的制度引领,为全面保护国家对外交往利益提供了法律依据。此外,《对外关系法》也能够为健全网络安全、跨境数据流动、经济制裁与反制裁、气候治理等特定领域的专门规则和制度的发展、完善提供法律依据和制度指引。

第三,《对外关系法》体现了显著的时代意义,其是新时代国际格局变化和对外交往实践格局演进基础上产生的一部具有时代意义的法律,反映新时代对外交往公私并举、新旧交叠、合作与斗争并存的重要特征,能够为中华民族伟大复兴的战略全局和世界百年未有之大变局交织背景下我国的对外交往全局提供固根本、稳预期、利长远的保障,促进国家有效把握对外交往中的发展机遇,助力应对对外交往中包含的潜在风险,以法律手段更好维护我国主权、安全、发展利益。《对外关系法》旨在服务国内国际两个大局,推进高水平对外开放,促进我国在国际秩序构建和全球治理中发挥建设性作用。《对外关系法》全文中,交流(与)合作、国际合作、合作等词汇共出现20多次,^④这充分彰显了《对外关系法》所设定的促进和平、开放与发展的对外关系时代主基调。此外,随着综合国力、国际地位和国际影响力的提升,我国开始更为主动、更具建设性地定位自身在国际秩序中的角色,就我国在新时代融入国际

^① 参见刘仁山:《论作为“依法治国”之“法”的中国对外关系法》,《法商研究》2016年第3期,第131-134页。

^② 参见余敏友、刘衡:《论国际法在中国的发展走向》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期,第707-708页。

^③ 参见黄惠康:《新时代十年中国特色大国法律外交的鸿篇巨制》,《国际法研究》2023年第3期,第8-9页。

^④ 详见《对外关系法》第6、7、10、13、14、16、20、21、22、28、39条等条款。

体系、开展国际合作、参与国际事务和全球治理方面的基本原则做出具有时代前瞻性的规定。《对外关系法》明确了我国致力于推进全方位、多层次、宽领域、立体化的对外工作布局,从法律层面确认了对外关系的新形态,并就我国在对外关系新形态中的角色、立场和行为方式做出了原则性指引。例如,《对外关系法》对我国作为联合国安理会常任理事国、负责任大国、最大发展中国家、世界主要经济体、新型国际秩序建设者等角色在对外交往中所应遵循的原则和履行的义务进行了规定。^①另外,新时代我国对外交往环境的复杂性和风险系数增加,国家利益维护的广度、频度和深度都在发生深刻变化,涉外法律规则、制度和技术的体系性需求与日俱增,《对外关系法》适时对低碳国际合作、开放型世界经济、防扩散体系、人的全面发展、环境可持续发展、国际人道主义合作与救援等领域进行了与时俱进的规定,^②这显示了《对外关系法》作为对外关系“时代之法”的重要特征。

第四,《对外关系法》具有深刻的法治意义,其要求我国对外交往和对外工作坚持法治思维、法治意识和法治方式,并逐步提高对外交往的法治能力,完善国内法治体系,推动国际法治发展。《对外关系法》是将法治作为国家核心竞争力的重要体现。加强涉外领域立法,加快形成系统完备的涉外法律法规体系,是维护我国主权、安全、发展利益、推动构建人类命运共同体的重要前提。^③一方面,《对外关系法》规定对外关系职权安排,确立缔结国际条约的权限,明确条约与宪法的关系,建立了对外关系关键领域的基本制度,这为对外关系法治发展确立了“主轴”;另一方面,《对外关系法》确立了构建新型国际关系和推动构建人类命运共同体的基础任务,并就双边、多边国际交往的基本原则(如和平、对等、互惠、多边、共同发展、可持续发展、尊重和保障人权)做出了规定。这是《对外关系法》所展现的使命和责任,同时也是其与国际法治高度一致的重要体现。

第五,《对外关系法》具有立场和观念宣示意义,其承载着中国在对外交往、参与国际治理中所秉持的基本立场和观念,显示了中国作为国际社会建设性力量所坚持的价值观及其基础上的世界观、秩序观和规则观。《对外关系法》第23条对中国对外关系所坚持的价值观作了整体规定,即中国坚持弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值,这项规定统摄了全球治理、安全、发展、人权、生态、国际合作等具体领域的价值要求。维护国际社会整体利益、关注全人类命运、贯彻落实国际法治是《对外关系法》所承载的价值趋向。中国遵守联合国宪章宗旨和原则,维护

① 参见《对外关系法》第4、18、20、21、26、27条等。

② 参见《对外关系法》第三章,即第17条至第28条。

③ 参见黄进:《习近平全球治理与国际法治思想研究》,《中国法学》2017年第5期,第18页;刘敬东:《加强涉外领域立法的理论思考与建议》,《国际法研究》2023年第2期,第4页。

世界和平与安全,促进全球共同发展,推动构建新型国际关系;主张以和平方式解决国际争端,反对在国际关系中使用武力或者以武力相威胁,反对霸权主义和强权政治;坚持国家不分大小、强弱、贫富一律平等,尊重各国人民自主选择的发展道路和社会制度。中国主张维护和践行多边主义,坚定维护以国际法为基础的国际秩序。《对外关系法》鲜明地体现出了全球视野和全人类命运关怀,这主要体现为中国所坚持的治理观、安全观、发展观、人权观、文明观、生态观和多边合作观。具体而言,中国坚持共商共建共享的全球治理观,推动国际关系民主化(第19条);中国坚持共同、综合、合作、可持续的全球安全观,完善参与全球安全治理机制(第20条);中国坚持公平普惠、开放合作、全面协调、创新联动的全球发展观,促进经济、社会、环境协调可持续发展和人的全面发展(第21条);中国尊重和保障人权,促进人权全面协调发展(第22条);中国坚持平等、互鉴、对话、包容的文明观,尊重文明多样性(第24条);中国积极参与全球环境气候治理,共谋全球生态文明建设,推动构建公平合理、合作共赢的全球环境气候治理体系(第25条);中国坚持推进高水平对外开放,维护多边贸易体制,反对单边主义和保护主义(第26条)。这些价值理念共同构成了《对外关系法》所坚持的价值体系。

二、《对外关系法》是统筹推进国内法治和涉外法治的基础性成果

《对外关系法》是统筹推进国内法治和涉外法治的基础性成果,其明确从统筹国内国际两个大局视角推动对外关系法治化,强调国内法在对外交往及其法律调整过程中的主动性和积极效能,并以此为我国主权、安全和发展利益的法治化保障提供法律确定性。在立法定位上,《对外关系法》是统筹推进国内法治和涉外法治的集成和纲领,其既强调主权作为对外关系展开基底的国际法现代性,又高度注重国内法与国际法互动视角下国家对外关系建构能力和法治能力的积极赋能。以国际秩序演变和全球治理体系变革为背景,《对外关系法》一方面展现国际法律秩序与国内法律秩序的紧密关联;另一方面从观念、制度和规则层面对这种关联进行规范确认,并以此巩固我国统筹推进国内法治和涉外法治建设的基本格局。

(一)《对外关系法》从法律上确认国际法和国内法的相互关联

《对外关系法》是新时代中国对外交往顶层设计法治化的规范表征,也是我国主动把握国际法与国内法紧密联系、主动促进两个体系相互关联、主动管理互动预期的重要体现,构成国际法治与国内法治良性互动的媒介与桥梁。《对外关系法》的制定和实施以国际法—国内法二元分立为背景,这一法律体系二元分立的现实格局使法律体系间关系的规范设定成为一国法律体系的重要内容。对外关系法律是对二

元分立体系性背景的规范反映,也是对内外法律体系联系与互动之客观现实的规范记录。^①关于国内法与国际法关系的“自然调整论”虽承认国际法和国内法二元分立的现实,着眼于两者间存在的广泛联系和积极互动,但反对通过法律确认法律体系间的排序,主张将两者关系的妥善调整视为逻辑的、自然而然的过程和结果。^②换言之,在国家认真履行国际义务的前提下,国际法和国内法之间的对立总是能够在法律和政策一致性的目标下得到自然调整。^③不过,“自然调整论”并不认为国内法与国际法的关系可以自发调整,相反,它首先说明了对两者关系进行法律调整存在切实的可能性。

《对外关系法》的制定和运行既充分考虑到国内法与国际法之间的差异、共存与并立,又着眼于新时代两者之间愈发明显的联系、互动。《对外关系法》首次以法律形式明确了缔结或者参加的条约和协定同宪法的关系、国家依照宪法和法律缔结或者参加条约和协定的要求、善意履行有关条约和协定规定的义务。同时也规定了国家采取适当措施实施和适用条约和协定,条约和协定的实施和适用不得损害国家主权、安全和社会公共利益。国际法与国内法的分立和积极互动产生了确认其相互关系的客观需求,国际法和国内法密切联系,两者相互渗透,互为补充,一定条件下相互转化,这是国内法必须回应的基本现实。因此,《对外关系法》并非简单地对国际法与国内法之间相互对立的基本现实进行直观的记录,其致力于从原则层面确认和处理二元分立法理背景下国内法与国际法的相互联系、冲突和互动问题。另外,《对外关系法》也强调主权观念下的国家自主性和灵活性,根据现实需要明确了对外活动权力的分配和限制,并依托法律体系的权威确认和职权的有效行使来处理 and 弥补体系间的对立和鸿沟。

(二)《对外关系法》在制度上贯彻统筹推进国内法治和涉外法治

国际法在国内法律体系内的地位和适用问题是《对外关系法》统筹推进国内法治和涉外法治的重要内容。^④从理论上讲,国际法需要主权国家的国内法来实施,国际法在国内法体系中的地位 and 效力是对外关系法必须应对的问题。条约和协定是

① 学界对国际法和国内法的关系主要存在“一元论”和“二元论”两种观点。“一元论”认为国际法和国内法是统一的法律体系;“二元论”则主张国际法和国内法并不是统一于同一法律体系中的两个部分,两者在根本上分属于两个不同的法律体系。参见张晓东:《也论国际条约在我国的适用》,《法学评论》2001年第6期,第74页。

② 参见车丕照:《法律全球化与国际法治》,《清华法治论衡》(2002年卷),第127页。

③ 参见周鲠生:《国际法》,商务印书馆1976年版,第20页。

④ 国际法在国内法中的地位和适用问题也是一般意义上对外关系法的核心问题。“对外关系法是我国法律体系的一个部门,国际条约是该部门的重要组成部分。”参见赵建文:《国际条约在中国法律体系中的地位》,《法学研究》2010年第6期,第190页。

国际法的主要渊源,而具有效力的国际法渊源需要国家通过国内法体系加以遵行。^①《对外关系法》对条约、协定同宪法的关系进行了规定。《中华人民共和国民事诉讼法通则》(以下称《民法通则》)第142条规定,涉外民事关系优先适用国际条约,但我国声明保留的条款除外。法律和国际条约没有规定的,可以适用国际惯例。《民法通则》于《中华人民共和国民法典》(以下称《民法典》)生效后废止,但《民法典》对涉外民事关系中适用国际条约的问题没有直接规定。《中华人民共和国涉外民事关系法律适用法》亦没有触及这一问题,这似乎属于体系性间隙或者立法者出于理论和实践考虑而做出的有意留白。^②《对外关系法》在第30条和第31条对宪法与条约、协定的关系进行了原则性规定,从宏观层面填补了我国法律体系对国际法、国内法关系规范的缺位。

为善意履行国际义务并管控风险,对外关系法一般均会规定条约、习惯等有拘束力的国际规范在国内法体系中的适用原则,这具体包括国际法与国内法的一般关系、遵守和执行国际法的具体方式、国际法国内适用程序及效力等基本内容。^③对于国际法在国内法中的效力与地位,各国意见不一,在实践中有不同规定,这从另一方面说明国际法的国内适用问题仍隶属于一国主权管辖的范畴。^④在国内适用之前,条约、协定必须获得各国内法律体系对国家同意表达方式的具体规定。^⑤一般而言,在国际条约拟定、签署、批准的过程中,可能有国家立法机关、中央政府及其部门、地方政府的参与,各机构在条约制定、加入、批准、执行或退出方面各司其职、相互配合。

《对外关系法》规定条约、协定产生法律拘束力的程序条件和实体限制,并在此基础上做出国内法体系善意履行生效之国际条约、协定的原则规定。除宪法的原则性规定外,其他调整涉外关系的法律、法规仍需要以《对外关系法》为主干,对国家机构缔约权的类别、效力和监督进行规定。在实体方面,国际条约、协定内容迥然、性质各异,国家机关在缔结国际条约过程中须对条约本身所涉主体、关系、性质予以明

^① See James Crawford, Brownlie's Principles of Public International Law 23-34 (Oxford University Press 2012).

^② 参见孙安民:《全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国涉外民事关系法律适用法(草案)〉审议结果的报告》, http://www.npc.gov.cn/zgrdw/huiyi/cwh/1117/2010-12/09/content_1871212.htm, 2023年7月1日访问。

^③ 参见陈寒枫等:《国际条约与国内法的关系及中国的实践》,《政法论坛》2000年第2期,第117-122页。

^④ 参见车丕照:《中国法院适用国际条约所涉若干基本概念辨析》,《政法论丛》2023年第1期,第89页。

^⑤ 参见李浩培:《条约法概论》,法律出版社2003年版,第314页。

确,这依赖于《对外关系法》对条约性质、权力分配和审查的规定,以促进各相关机构的程序性权力与实体性权力匹配一致。^①

(三)《对外关系法》为完善涉外法治体系提供重要法律基础

《对外关系法》规定了善意履行对我国生效之国际条约、协定的法律义务,并明确了条约、协定适用必须遵守的强制性规范。对于条约、协定在我国国内法中的适用方式,《对外关系法》虽有原则性规定,但并未具体说明。当然,这并非立法缺漏,而是立法优先规定基础性事项、坚持确定性与灵活性相结合立法原则的体现。实践中,《对外关系法》实施必须依据该法所确定的基本原则,结合我国适用国际法的普遍实践、法律传统和法律体系特点以及我国新时期对外交往活动的现实需求等,对条约、协定的具体适用方式加以妥善确定,建立符合我国对外交往现实需求和时代发展方向的国际法适用规则。^②

第一,《对外关系法》第 30 条确立了善意履行国际条约、协定的法律义务,这对国内立法、执法和司法提出了依据一定方式履行生效之条约、协定的要求。这里存在法律义务的转化,即国际条约、协定所规定的义务经由《对外关系法》将被转化为国内法层面的义务。一方面,我国签署和批准国际条约、协定必须依法进行,换言之,条约、协定的签署和批准程序必须符合宪法、法律所施加的实体和程序要求,否则可能会面临合法(宪)性审查,这似乎为我国对条约、协定的宪法、法律审查制度提供了法律基础。《对外关系法》要求国内法应能够为条约、协定性质和内容的合法性判断提供明确标准,当然,这种判断标准设置和实施并非一项抽象的裁量权力,而是必须由立法来确定的。

另一方面,《对外关系法》要求善意履行条约、协定,这不仅是国家整体之承诺,也对国家机构提出了遵守国家承诺的要求。在宪法和行政法意义上,《对外关系法》显示,国家机构行为合法性的考量不仅要符合国内立法、法规的要求,而且必须将国家签署、批准的条约、协定纳入到合法性考量范畴之内。由此来看,《对外关系法》第 30 条在贯彻统筹推进国内法治和涉外法治方面具有重要意义。后续需在《对外关系法》基础上探索制定确定条约适用方式的国内法律规则,以确立不同类型条约的划分及标准,并规定国际条约在国内法律体系中的位阶以及得以适用的条件。

第二,《对外关系法》第 31 条规定国家采取适当措施实施和适用条约和协定,这种“适当措施”的开放式表述既明确了履行生效国际规则的义务,又能够兼容对外关

^① 参见韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,《政治与法律》2021 年第 10 期,第 81-83、86-88 页。

^② 参见刘爱文:《国际法的适用与我国宪法的完善》,《政治与法律》1996 年第 6 期,第 23-24 页。

系法治实践的本土化特征以及分领域国际条约、协定的多样性。《对外关系法》发挥着沟通国际法与国内法的“桥梁”作用:一方面,《对外关系法》从基本法律层面确认生效之条约、协定在国内法中具备适用效力,这是我国对外关系法治化的开创性进展;^①另一方面,《对外关系法》明晰条约、协定在国内法中的具体适用应当服从于“国家裁量”,这符合国家依据自身制度、社会、经济情况履行条约义务的基本法理,因而又为国家机构妥当适用条约、协定提供了灵活空间。

从宪法意义上来看,《宪法》没有条约、协定在国内适用的相关规定,《对外关系法》以基本立法的形式就条约、协定的国内适用进行了原则性规定,这种兼具原则性和灵活性的立法方式实际上发挥着补充“宪法性规定”的重要作用,其在规范架构上与我国《宪法》第5条^②、第18条^③和第32条^④相连接,因而在法律体系上贯彻了统筹推进国内法治和涉外法治的基本精神。同时,在《对外关系法》的原则性规定指引之下,我国法律、法规、地方性立法、部门规章、司法实践有关条约和协定适用的规定应当在加以辨别后沿用,以确保原有的适用制度的延续性和一致性,而且,沿用传统成文或实践方法更符合法律的体系性要求。

第三,《对外关系法》尚未规定国际习惯法的国内适用规则,这意味着,未来关于国际习惯法的执行应当探索符合我国法律传统、适应关键领域对外交往规范需求的做法,尤其要充分考虑国际习惯法发展和认定中的不确定性。一些国家国内法或司法实践将国际习惯法纳入本国国内法体系,且赋予国际习惯法一定的法律地位。^⑤各国处理国际习惯法与国内法冲突的法律方法不尽相同。例如,英国规定习惯法高于议会制定法,德国明确地将国际习惯法置于优先地位。^⑥未来,我国可通过恰当形式对国际习惯法的效力进行规定,确保我国所参加的国际条约以及我国国家实践本身不与国际习惯法相冲突。当然,国际习惯法的认定和发展也必须以充分的国家实践为基础。

《对外关系法》强调“维护以国际法为基础的国际秩序”,对国际法渊源的处理体

① 参见黄惠康:《新时代中国对外关系的基本法律遵循》,《光明日报》2023年7月1日,第6版。

② 《中华人民共和国宪法》第5条第4款规定:“一切国家机关和武装力量、各政党和各社会团体、各企业事业组织都必须遵守宪法和法律。”

③ 《中华人民共和国宪法》第18条第2款规定:“在中国境内的外国企业和其他外国经济组织以及中外合资经营的企业,都必须遵守中华人民共和国的法律。它们的合法的权利和利益受中华人民共和国法律的保护。”

④ 《中华人民共和国宪法》第32条第1款规定:“中华人民共和国保护在中国境内的外国人的合法权利和利益,在中国境内的外国人必须遵守中华人民共和国的法律。”

⑤ See Maurice Mendelson, *The Subject Element in Customary International Law*, 66 *British Yearbook of International Law* 179-185 (1995).

⑥ 参见张献:《完善国际法国内效力的保障机制》,《法学论坛》2000年第4期,第101页。

现了与时俱进的特征。同时,《对外关系法》为正确处理非约束性的国际规范提供了空间,能够为我国正确对待此类规范形式提供原则指引。法律领域的勃兴和发展归根结底是为了回应现实需求和有效解决实践问题。对于这些非约束性的国际规范,可以在《对外关系法》基础上通过多元方式做出兼具原则性与灵活性的规定,以达到有效维护国家利益和推动国际法治的目的。

三、守正固本是《对外关系法》的立法基底

《对外关系法》体现坚持中国特色社会主义制度和道路、维护国际公平正义、维护以国际法为基础的国际秩序的“守正固本”立场。^①守正意味着“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原则,用统一适用的规则来明是非、促和平、谋发展。”^②一方面,《对外关系法》“坚守正道”,在基本理念、立法宗旨、根本任务、制度设计等层面纳入我国在对外关系中一贯坚持的基本政策和立场,遵守原有被证明是正确且行之有效的原则、制度或实践;另一方面,《对外关系法》“稳固根本”,在国际秩序、国际合作方面把握大局,顺应历史发展趋势,稳定对外交往“基本盘”,促进对外交往稳定发展、行稳致远。

(一)强调和平、合作、发展的对外关系主基调

《对外关系法》集中体现了中华人民共和国成立以来特别是改革开放以来中国国际法价值观,是对中国国际法实践和探索历程的经验浓缩和理论升华。通过以《对外关系法》为主干的涉外法律体系,中国将和平发展道路、对外开放、互利共赢、新型国际关系以及人类命运共同体等原则和宣言进行规范表达,并转化为指导对外交往实践的具体规范。毫无疑问,《对外关系法》向世界传递中国在以国际法为基础的国际秩序架构内谋求和平发展、处理国际关系的重要信息,即中国遵守国际法原则和规则,依据多边、双边国际条约公正地处理国际争端,并愿意在平等互惠基础上促进国际合作,应对全球化时代的国际问题。^③

同时,《对外关系法》将为中国更加积极地参与全球治理,促进国际法治进程提供规范动力和法律依据。对于不符合全球治理目标的国际制度或规则,中国主张在既有国际法体系下推动其改革与完善,构建国际政治与经济新秩序。作为国际格局中的重要力量,中国将积极参与国际法的制定和修改,并积极促进国际法治与国内

^① 参见王毅:《贯彻对外关系法,为新时代中国特色大国外交提供坚强法治保障》,《人民日报》2023年6月29日,第6版。

^② 习近平:《弘扬和平共处五项原则 建设合作共赢美好世界——在和平共处五项原则发表60周年纪念大会上的讲话》,《人民日报》2014年6月29日,第2版。

^③ 参见黄惠康:《新时代中国对外关系的基本法律遵循》,《光明日报》2023年7月1日,第6版。

法治的良性互动。《对外关系法》是中国进行建构性参与、成为世界层面规范性力量的重要基础。^①《对外关系法》也反映着我国由国际法体系的消极接纳者、被动承受者向积极参加者、主动谋划者的转变。

(二)明确反对霸权主义和强权政治,界清大国角色与责任

从立法宗旨和目的看,《对外关系法》从规范层面反映当代中国的国际秩序观与角色定位。^②《对外关系法》规定,中国坚持和平的对外关系基本立场,坚持国家一律平等,促进全球共同发展,反对霸权主义和强权政治,反对歧视和区别对待,这反映着近代以来中国对外交往历史所积累的基本经验以及长期以来形成的对外交往文化。中国对外交往的历程展示着中国从被动接受国际法向积极融入国际法体系,并参与国际秩序构建和塑造的巨大转变,这种积极变化同世界格局演变、中国实力增强密切相关。^③当前,中国正处于民族复兴的伟大历史征程中,应当在法治话语和制度层面体现自身的大国地位和秩序建构能力,主动参与国际法的塑造、变革和完善,是《对外关系法》所承载的重要使命。^④

(三)延续构建新型国际秩序的一贯主张

《对外关系法》在国际合作、国际法治建设以及法治互动过程中积极传递中国的秩序方案和法治理念,强调持续稳定与推陈出新之间的平衡,推进理论与实践之间的有机融合。《对外关系法》重视国际法在维护国家利益和促进国际关系健康发展中的重要作用,主张依据国际法建立公平合理的国际政治经济新秩序,并依托法治建设持久和平与共同繁荣的和谐世界。^⑤在国际新秩序构建过程中,中国一贯是国际法的忠实执行者和遵行者,未来将成为平等、公平与合理之国际秩序的重要塑造者。《对外关系法》是促进全人类共同价值、正当变革诉求和自身利益关切的权威表达,将以正确的价值和理念贡献于以国际法为基础的国际秩序的渐进发展。

① 参见高岚君:《中国国际法价值观析论》,《法学评论》2005年第2期,第78-80页;赵骏:《全球治理视野下的国际法治与中国法治》,《中国社会科学》2014年第10期,第97-99页。

② See Congyan Cai, Chinese Foreign Relations Law, 111 American Journal of International Law Unbound 337 (2017).

③ 参见余敏友、刘衡:《论国际法在中国的发展走向》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2010年第5期,第705、715页。

④ 参见何志鹏等:《从迷茫到觉醒:国际关系变迁视角下的中国与国际法》,《国际关系与国际法学刊》(2011年卷),第270页。

⑤ 参见何志鹏:《中国特色社会主义国际法理论》,《法制与社会发展》2013年第3期,第6-7页。

《对外关系法》确认对外关系法律体系与宪法、其他国内部门法之间的相互支撑关系,实质上也在规范层面确认了国内法与国际法之间在效力层面的互动关系,特别是确保对外关系法能够有效对接国际法治的现实需要和发展需要。^①此外,《对外关系法》是中国提出并为国际社会所接纳的“和平共处五项原则”“国际政治经济新秩序”等理念的规范化体现,将中国对国际法治的积极态度纳入法治框架,并以此为中国世界观、外交观和国际法治观提供实践形式。^②中国正在着力延伸法治的辐射度,借由对外关系法治化全面完善法治建设,为增强国际秩序建构话语,促进中国法治建设同国际法治实践的砥砺共进和良性互动提供强大法治助力。^③

(四)坚持以国际法为基础的国际秩序

我国坚持独立自主的和平外交政策,遵守联合国宪章宗旨和原则,致力于推进以国际法为基础的国际秩序,构筑合作共赢的国际关系,促进国际社会共同发展。联合国宪章及其相关实践在国际法律体系中具有重要地位,其所倡导的国际法治议题受到中国政府和学术界的极大关注。^④在诸多国际场合之中,中国政府多次强调对国际法治事业的支持和参与。中国政府以相互关联、互相砥砺的定位看待国际法治与中国法治的关系,一方面通过促进国际法治来推动或服务国内法治进步;另一方面又以国内法治建设成果贡献国际法治发展。^⑤中国国际法学界对国际法治的研究正蓬勃发展并渐趋深入,国际法治已然成为国际法领域的主流话语之一。^⑥

《对外关系法》体现了中国“行必有法”的法治观,能够为中国更为权威地开展多边和双边外交,更为规范地进行对外交往提供法治指引。坚持国际法治是中国做出的郑重选择,是中国一贯的外交实践以及走和平发展道路的必然要求。^⑦国际法治

① 参见曾令良:《法治中国与国际法治紧密相连》,《法制与社会发展》2013年第5期,第32页。

② 参见何志鹏、孙璐:《中国与国际法治的完善:历史分析与未来评估》,《法治研究》2015年第3期,第110-114页。

③ 参见赵骏:《全球治理视野下的国际法治与国内法治》,《中国社会科学》2014年第10期,第79页。

④ 参见邵沙平:《〈联合国国家及其财产管辖豁免公约〉对国际法治和中国法治的影响》,《法学家》2005年第6期,第24-27页;邵沙平:《论国际法治与中国法治的良性互动——从国际刑法变革的角度透视》,《法学家》2004年第6期,第153-157页;古祖雪:《联合国改革与国际法的发展——对联合国“威胁、挑战和改革问题高级别小组”报告的一种解读》,《武大国际法评论》2006年第2期,第8-10页;余敏友:《联合国对战后国际秩序的发展与中国的贡献》,《国际问题研究》2015年第6期,第9-16页;张伟:《联合国人权条约机构改革应往何处去?——中国政府的立场与贡献》,《政法论坛》2016年第4期,第52-53页。

⑤ 参见赵骏:《全球治理视野下的国际法治与中国法治》,《中国社会科学》2014年第10期,第97页。

⑥ 参见何志鹏:《中国特色社会主义国际法理论》,《法制与社会发展》2013年第3期,第7页。

⑦ 参见王毅:《中国是国际法治的坚定维护者和建设者》,《光明日报》2014年10月24日,第2版。

是国际良法之治,是国际社会接受公正的国际法治理的状态。^①从形式法治角度来看,国际法治主要包含法律的可预期性、规则的普遍适用和法律纠纷的有效解决等基本原则。^②从实体角度来看,国际法治必须使规则体系符合平等、公平、共同福祉等国际秩序的核心价值。《对外关系法》对我国发展对外关系、推进对外关系法治化所涉的关键法律原则和重要规则进行系统规定,从法律角度为维护以国际法为基础的国际秩序提供基础性法律依据。

(五) 坚定维护国家主权、安全、发展利益

从立法价值看,《对外关系法》将国家主权、安全和发展利益作为主要的制度效能目标之一。国家利益原则是外交政策制定与执行的指导原则,包括国家针对特定国际法律制度的态度、相应的行动方案或外交政策是国家基于国家利益原则所做出的理性选择,妥善容纳并服务于国家利益是《对外关系法》所体现的法治价值。《对外关系法》不是盲目提倡“与国际接轨”,而是基于国家利益对二元法律体系的相互效力进行的规范确认,并以维护国家利益为规范导向,在规则制定、遵守和执行方面做出统筹安排。《对外关系法》规定,中国积极参与国际规则制定和完善,推动经济全球化朝着开放、包容、普惠、平衡、共赢方向发展。在缔结国际条约的问题上,《对外关系法》容纳国家与国际两个层次的综合考量,而显然,维护中国主权、安全和发展利益是中国参与缔结国际条约的第一位的考量因素。

(六) 坚持促进国内法治与国际法治的良性互动

《对外关系法》的互动法治观主要体现在两方面:其一,在宪法框架下完善涉外法律法规体系,推动参与塑造高质量国际规则,促进国际法律规范体系的制定、改进和完善工作;其二,“国际善治”在国内法体系中的规范安排,即必须维护以国际法为基础的国际秩序,推动国际法的有效实现,积极运用国际法解决国际争端,促进国际法的遵守和国际义务的履行。^③具体而言,《对外关系法》坚定维护国际法和公认的国际关系基本准则,强国际法治之基;坚持促进和平、发展、合作、共赢的总目标,固国际法治之本;坚持国际规则制定进程的平等和民主参与,弘国际法治之义;坚定维护国际法的权威性,立国际法治之信。^④

① 参见车丕照:《国际法治初探》,《清华法治论衡》2000年卷,第128页。

② 参见黄文艺:《全球化时代的国际法治——以形式法治概念为基准的考察》,《吉林大学社会科学学报》2009年第4期,第22-23页。

③ 参见单文华:《法治中国的国际维度》,《光明日报》2014年11月5日,第2版。

④ 参见王毅:《中国是国际法治的坚定维护者和建设者》,《光明日报》2014年10月24日,第2版。

四、制度创新是《对外关系法》的立法特色

《对外关系法》呈现出重要的制度创新色彩。在规律性经验识别和参考借鉴基础上,《对外关系法》对我国对外关系状况进行了分析考察,并进行了相应的制度创新和发展,是本国对外关系法治化经验的系统集成和对外关系法律调整模式的创新发展。

(一)对外关系统一立法形式展现创新

《对外关系法》体现了使用统一立法方式进行对外关系法律调整的中国特色。美国虽然是最先将对外关系法作为一个独立的法律部门来研究的国家,但是美国并没有出台一部专门的对外关系法典或法案。传统而言,大多数国家的对外关系法只是宪法和国内各法律部门中具有涉外因素的法律规定的集合,它们并没有形成一个体系化的有机整体。^①回顾美国对外关系法的发展历史可以发现,美国这一法律部门的兴起与美国在国际秩序中地位提升相互呼应。^②第一次世界大战之后,国际社会普遍意识到国际法在构建正当、稳定国际秩序中的重要作用,国家自身法律权威与国际规则有效性的关系也颇受关注,这些议题在学界和实务界引起激烈讨论。^③随着美国外交和军事力量的增强,20世纪早期出现了对外关系特别主义(foreign relations exceptionalism)的思潮,即由于外交事务和国内事务存在本质区别,某些外交事务在法庭不具有可诉性(non-justiciability),这扩大解释了行政分支和联邦政府的权力。这一思想和实践随着萨瑟兰法官在美国最高法院做出的一系列判决得到确认并占据主导地位。^④英国和欧陆国家近年来对于对外关系立法及其司法适用问题也愈加关注,^⑤但也并没有对对外关系进行统一立法。

① 参见韩永红:《中国对外关系法论纲——以统筹推进国内法治和涉外法治为视角》,《政治与法律》2021年第10期,第80-82页。

② 参见蔡从燕:《中国崛起、对外关系法与法院的功能再造》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2018年第5期,第133页。

③ 参见曾令良:《论中国和平发展与国际法的交互影响和作用》,《中国法学》2006年第4期,第111页。

④ 参见杜涛:《对外关系法的中国范式及其理论展开》,《云南社会科学》2022年第4期,第138页。

⑤ 参见商震:《欧盟法与国际法视角下欧盟对外关系的新实践和新挑战》,《国际法研究》2023年第3期,第145-160页。

(二) 对外关系理念侧重商谈与互动

《对外关系法》在立法宗旨和基础理念方面开辟了对外关系法治化的新模式。对外关系立法是法治观念与模式的典型阐发领域,其往往发挥着传播法治话语、展示法治内核的重要规范功能。^①例如,欧盟对外关系与外交事务中的法治原则分为指导欧盟自身对外政策与行动的法治原则,以及欧盟向世界范围内推行的法治原则。^②中国的对外关系法律调整则从国际主体间商谈与建构的视角把握法治价值,也讲求法治的内生性和互动本质。在维护国际法治的基础上,《对外关系法》倡导和推动法治交流合作,其第39条第1款明确规定:“中华人民共和国加强多边双边法治对话,推进对外法治交流合作。”这充分体现开展对外关系的法治原则应当朝着推动对外法治交流和互动的方向发展。

(三) 对外关系职权配置兼容分工与配合

《对外关系法》明确了立法机关的对外关系职权。《对外关系法》强调对外关系系统一领导基础上的分工与配合,这有利于明晰权力边界,提高对外关系法律调整的职能效率,同时能够在体系化职能安排基础上有效制约和监督,减少职权冲突。《对外关系法》第9条规定,中央外事工作领导机构负责对外工作的决策和议事协调,研究制定、指导实施国家对外战略和有关重大方针政策,负责对外工作的顶层设计、统筹协调、整体推进、督促落实。这是统合职权,避免相互冲突与争议的重要规定。与此同时,《对外关系法》第10条至第15条就全国人民代表大会及其常务委员会、国家主席、国务院、中央军事委员会、外交部、驻外使领馆等在对外关系中的具体工作类型和权能作了具体规定。在统合职权和职能划分的基础上,对外关系法治化的良性合力初步形成,这有助于促进对外关系法律调整目标的有效实现。

在机构间对外关系权限方面,欧盟有关对外关系中机构职能划分与合作的规定具有一定的比较意义。欧盟在对外关系组织权限方面贯彻一致性原则,有助于理顺机构间管理范围和权力分配关系、提升对外交往效率。^③不过,欧盟对外关系法在职

^① 参见何志鹏:《涉外法治的辩证思维》,《法制与社会发展》2023年第4期,第17、24页。

^② 参见张皎:《法治:欧盟对外关系与外交事务中的一项价值及原则》,2015年“欧盟法治专题研讨会”论文集,第1页。

^③ 参见金玲:《〈里斯本条约〉与欧盟共同外交与安全政策》,《欧洲研究》2008年第2期,第66页。

能设计、组织运作等方面包含混沌和潜在冲突。^①比如,在欧盟理事会第1784/2003号规章的制定过程中,欧盟议会反对过分强调欧盟的WTO义务,认为应当将序言中“基于乌拉圭回合多边贸易谈判下的义务”的表述删除,并增加“为保障共同体的政策偏好”。^②最终在欧盟理事会的坚持下,相应的表述得到了保留。相较而言,英美等国家则强调行政主导和权力垄断,这主要源自于洛克以来的国家理论传统。^③这种特征在特殊时刻表现突出。例如,美国联邦政府在外交事务中自由裁量权的运用在“9·11”事件后到达了一个高峰,美国政府以反恐战争的名义,在逮捕和审讯恐怖分子时采取了一系列违反正当程序的行为(未经审判超期羁押、施用酷刑等),并认为这些事务属于对外关系范畴,故而联邦政府拥有不受司法干预的自由操作空间。^④当这些案件被诉至美国最高法院后,法院一反其传统的、在对外关系中对行政分支所持的谦抑主义,并断定此类案件具有可诉性,在多个案件中宣布联邦政府违宪。^⑤这意味着,对外关系特别主义的传统路径被否定,相反,对外关系规范化(normalization)得到推进并受到司法机构的制约。^⑥内部权力碰撞与较量是美国对外关系法律制度所导致的结果,其弊端在于很大程度上剥离了对外关系调整的效率考量,影响国家在对外关系中的有效的角色担当和义务履行。^⑦

《对外关系法》还明确了地方政府的对外关系职权,这是单一制国家就内部对外关系职能划分所作的重要立法探索。随着对外开放的进一步扩大,地方政府的外事工作日益发挥出重要作用。习近平总书记强调:“地方外事工作是党和国家对外工

① 《里斯本条约》在取消“支柱型架构”的同时,又在很大程度上保留了共同外交与安全政策的特性;欧盟整合对外政策和对外行动之原则、目标和价值的行动使得欧盟的对外权能存在被无限制扩大的危险。参见张华:《欧盟对外关系法中的一致性原则:以〈里斯本条约〉为新视角》,《欧洲研究》2010年第3期,第33页。

② 《里斯本条约》充分体现了欧盟对外关系法中的一致性原则,为未来欧盟对外关系法的发展提供了原则性指导。为提高对外关系法律调整的一致性水平,《里斯本条约》在“去支柱化”、整合欧盟对外政策以及协调对外职能机构等方面进行了有益尝试,至少在形式上提高了欧盟对外关系法的系统化程度。参见张华:《欧盟对外关系法中的一致性原则:以〈里斯本条约〉为新视角》,《欧洲研究》2010年第3期,第35页。

③ 例如,洛克认为,经常性发生的国家间的关系处于自然状态,缺乏有效的实证法加以约束,它们应该由常设行政部门的工作人员凭其深谋远虑,为举国谋取公共福利,而行政部门的这一权力就是“对外权”。参见[英]洛克:《政府论(下篇)》,叶启芳等译,商务印书馆1996年版,第89-93页。

④ See, for example, *Rasul v. Bush*, 542 U.S. 466 (2004); *Hamdi v. Rumsfeld*, 542 U.S. 507 (2004).

⑤ 参见蒋超翊:《文本主义与功能主义——美国对外关系法的解释进路与演进及其对中国的启示》,《中国法律评论》2022年第1期,第66-67页。

⑥ 参见蒋超翊:《文本主义与功能主义——美国对外关系法的解释进路与演进及其对中国的启示》,《中国法律评论》2022年第1期,第68-69页。

⑦ 参见蔡从燕:《中国对外关系法:一项新议程》,《中国法律评论》2022年第1期,第38页。

作的重要组成部分,对推动对外交往合作、促进地方改革发展具有重要意义。”^①《对外关系法》第16条明确肯定了地方政府的对外关系职权,该条规定:“省、自治区、直辖市根据中央授权在特定范围内开展对外交流合作。省、自治区、直辖市人民政府依职权处理本行政区域的对外交流合作事务。”实践中,各级地方政府通常设有外事办公室,执行和宣传中央对外政策、承办本地区对外事务、接待来访外宾及从事公务活动的外国驻华机构人员等。

(四)对外关系观念极具全球性和人文性

《对外关系法》充分展现了中国从“共同体”视角审视对外关系和开展对外交往的基础思维,充分彰显了中国的全球视野和全局智慧。《对外关系法》并非局限于一国一时的利益得失,而是将视角扩展到全球长远利益的促进和维护。^②具体而言,《对外关系法》的全球性观念体现在如下几方面:

第一,对国际社会基础“公共物”和人类共同命运的关注。《对外关系法》将我国对外关系的聚焦点置于创造和维护和平、安全、发展等基础“公共物”。一方面,《对外关系法》要求完善国际安全合作,维护国际社会安全机制的权威性。《对外关系法》第20条规定中国维护国际军备控制、裁军,建设防扩散体系,反对军备竞赛。这是中国对外关系创造和平、安全基础“公共物”的重要体现。《对外关系法》第18条明确了处理大国、邻国、发展中国家之间关系状态的目标任务,其目的也在于维护和平、安全的国际关系状态。特别地,《对外关系法》要求维护和践行多边主义,这是和平、安全和发展的国际关系所依赖的基础性制度公共物。

第二,对全球治理议题及体系变革的关注。《对外关系法》以全球治理体系的发展和变革为基本视野,将中国对外交往进程纳入到全球治理进程中。例如,《对外关系法》第25条就全球气候治理进行了规定,要求加强绿色低碳国际合作,促进全球生态文明建设;在经贸方面,《对外关系法》第26条规定坚持高水平对外开放,积极促进和依法保护外商投资,鼓励开展对外投资,这符合国际贸易、国际投资法治发展的趋势和要求。同时,《对外关系法》要求维护多边贸易体制,反对单边主义和保护主义,推动建设开放型世界经济,这是针对全球经济治理中封闭、排斥、歧视等逆全球化动向的批驳,体现了中国作为维护开放性秩序、全球化和人类社会共同发展的建设性力量的重要担当。

^① 《习近平主持召开中央外事工作委员会第一次会议强调 加强党中央对外事工作的集中统一领导 努力开创中国特色大国外交新局面》,《人民日报》2018年5月16日,第1版。

^② 这种立法视野的全球性和以全人类为基准的价值取向集中体现在《对外关系法》第三章目标任务章节,特别是第18条关于全方位、多层次、宽领域、立体化的对外工作布局的规定,以及第23条关于弘扬和平、发展、公平、正义、民主、自由的全人类共同价值的规定。

第三,对各国相互关系一般准则的关注。《对外关系法》第4条规定了中国对国际关系和中国开展对外交往一般准则的认识。在地位上,中国坚定维护国家平等、国家自主的基本原则,反对以强欺弱、以大欺小的霸权主义和强权政治;在行为依据上,维护以联合国为核心的国际体系,维护以国际法为基础的国际秩序;在行为指向上,以维护和平、安全和发展为根本目的,通过和平方式解决国际争端,反对使用武力或以武力相威胁。此外,《对外关系法》第三章目标任务部分就国家参与全球治理、共同发展、文明交流等的一般准则进行了规定,这些规定不仅适用于中国对外关系的法律调整,而且是各国处理相互关系的一般准则,主要包括:通过共商共建共享开展全球治理;推动共同、综合、合作、可持续的全球安全观;坚持公平普惠、开放合作、全面协调、创新联动的全球发展观;强调人权治理的包容性,坚持人权的普遍性原则同本国实际相结合,促进人权全面协调发展;坚持平等、互鉴、对话、包容的文明观,尊重文明多样性,推动不同文明交流对话。^①

第四,对人的全面发展的关注。《对外关系法》清晰地认识到人本化时代对外关系与人权的紧密关联,并将新时代对外交往视为建构新型人权保障格局的重要平台。《对外关系法》第21条规定,中国坚持在对外关系中促进经济、社会、环境协调可持续发展和人的全面发展;第22条规定,中国尊重和保障人权,坚持人权的普遍性原则同本国实际相结合,促进人权全面协调发展,在平等和相互尊重的基础上开展人权领域国际交流与合作,推动国际人权事业健康发展。这是《对外关系法》人文性的重要体现。

(五)对外交往制度设计体现显著实践性

《对外关系法》所创设的“制度性支撑”具有显著的实践性,其包含的制度设计针对中国对外交往实践最为集中且法治需求最为强烈的领域,涉及当前国际关系法律斗争最为激烈、正义赤字最为严重、我国法治能力建设最为紧迫的领域。^②例如,国际规则制定是当前国际权力竞争的关键环节,《对外关系法》关于国际规则制定和缔约制度的规定反映了当前“国际造法”参与与引领的意识,反映了国家致力于将个体和国际社会整体的利益诉求反映在缔约过程中,在塑造和变革国际法方面发挥更为积极和建设性的作用。又如,《对外关系法》规定的反制和限制措施制度,着力针对当前国际社会单边主义、贸易保护主义背景下违反国际法和国际关系基本准则的现实问题,旨在提升我国反制国际不法行为,通过法律手段保护国家主权、安全、发展

^① 参见《对外关系法》第19、20、21、22、24条。

^② 黄惠康大使认为《对外关系法》既从客观层面进行顶层设计,形成中国特色社会主义对外关系法律体系“一体两翼”的基本格局,又从微观层面构筑起“四梁八柱”的法律支撑。参见黄惠康:《新时代中国对外关系的基本法律遵循》,《光明日报》2023年7月1日,第6版。

利益的能力。再如,联合国安理会制裁决议执行制度,针对安理会在维护国际社会与安全方面的核心权能,有力履行我国作为常任理事国的基本权责;豁免制度针对国际社会围绕国家及其财产、外交官员豁免所产生的大量棘手争议,为我国豁免立法的完善和对外交往中的豁免实践提供了基本准则。另外,公民海外利益保护、对外援助制度、对外执法司法合作、人道主义援助、涉外法律人才培养、法治对话与交流等制度都是新时代中国对外交往的重要实践,这些规定体现了我国政府在维护国家、公民和国际社会共同利益方面的法律立场,为相关实践的法律调整提供了发展空间,因而具有极强的实践性。

结语

《对外关系法》是具有鲜明特色的时代之法和守正创新之法,其为对外关系法律体系和对外工作提供了总体布局 and 原则指引,补齐了既有对外法律法规体系存在的不足与弱项,为未来对外关系法治化发展奠定了坚实的法律基础。《对外关系法》直指对外工作的法治化和现代化,是“两个大局”交织背景下中国对外关系谋篇布局的重要立法举措,是深入学习贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想、统筹推进国内法治和涉外法治的基础性成果,也是全面推进依法治国在对外关系领域的重要体现。

《对外关系法》确立了与中国政治制度和社会体制相一致的对外关系职权安排,凸显了社会主义制度在促进对外关系良性发展、推动国际法治建设方面的优势。不盲目“与国际接轨”,也不盲目追求与国际条约或习惯保持一致,《对外关系法》结合中国国情做出有利于自身及国际社会整体利益的法治安排。《对外关系法》积极回应现实需求、热点问题,也汲取过往的实践经验,包含对外交往法治化中的战略谋划。《对外关系法》并未“大包大揽”地涵盖所有法律部门,相反,其刻意避免涵盖过宽,在保证内容原则性、基础性以及位阶指引性的立法特征的同时,也有通过特殊立法、法规或其他法源针对特定领域对外交往问题作更有针对性规定的灵活性和开放性。

目前来看,《对外关系法》涉及条约的缔结与适用、反制和限制措施的确定与实施、外交领事关系的建立与发展、联合国制裁措施的执行、外国人和外国组织的管理、国际执法司法合作等对外交往领域最为重要的议题,为这些领域的对外关系法律调整提供了上位法的效力基础和原则指引,充分体现了《对外关系法》是宪法之下对外关系基础性法律的重要定位。《对外关系法》充分汲取了中国对外关系法治化的历史经验,考虑了对外关系立法的国情现实、时代背景、阶段任务。在立足本土特色和治理需求的前提下,相信《对外关系法》能够为妥善维护“两个大局”交织背景下中国主权、安全和发展利益和公民的切身利益提供重要法律保障。

The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China and the New Progress of the Rule of Law in China's Foreign Relations

Abstract: The Law on Foreign Relations of the People's Republic of China (hereinafter referred to as "The Law on Foreign Relations") is the cornerstone of taking a coordinated approach to promoting the rule of law at home and in matters involving foreign parties. This Article will be grounded on the pre-existing academic scholarship and in reference to the promulgation and implementation of the Law on Foreign Relations to analyze profound significances of legislating the Law on Foreign Relations and the pivotal role of the Law on Foreign Relations in processes of developing the rule of law in China's foreign relations. After interpreting how the Law on Foreign Relations upholds fundamental principles and breaks new ground in institutional building, this Article attempts to outline a vision for developing the rule of law in China's foreign relations in the future.

Key words: law on foreign relations; the rule of law of foreign relations; foreign-related rule of law; global governance

(责任编辑:钱静)